

Asian Journal of Latin American Studies

- 라틴아메리카연구 -

Vol. 35 No. 1

2022

Contents

Articles

- 001 에너지 패러다임 전환 궤도: 브라질 전력산업 편입의 함의
이미정
- 033 변화이론의 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램 평가
- 교육·보건·노인 빈곤 분야를 중심으로 -
전혜선
- 069 영토 갈등의 화해 가능성과 한계에 대한 연구:
칠레, 페루, 볼리비아를 중심으로
민원정
- 093 까바나쟁과 냥가뚜어의 지위 변화:
브라질 원주민 문제의 현재성과 탈식민적 시민성 건설
양은미
- 125 Propostas Pedagógicas:
Estudo de Material Didático Autêntico em Aulas de PLA.
Melissa Rubio dos Santos

Articles

Energy Paradigm Shift Orbit: Implications of Insertion of the Brazil's Electric Power Industry
Mee-Joung, Lee

Evaluating Bolivia's Cash Transfer Programme through the Theory of Change
– Focusing on Education, Health, and Elderly Poverty
Hye-Sun Jeon

Borderline Conflicts between Countries in Latin America: Chile, Bolivia and Peru
Wonjung Min

Representation of Central American Refugees and Ethical Responsibility
Eun Mi Yang

Propostas Pedagógicas: Estudo de Material Didático Autêntico em Aulas de PLA
Melissa Rubio dos Santos

Asian Journal of Latin American Studies

Vol. 35 No. 1 2022



에너지 패러다임 전환 궤도: 브라질 전력산업 편입의 함의*

이미정**

한국외국어대학교

ABSTRACT

Energy Paradigm Shift Orbit: Implications of Insertion of the Brazil's Electric Power Industry: Brazil is a country with excellent conditions to achieve the “electrification of the economy” based on renewable energy sources. It is one of the best examples of sustainable development of energy sources based on the abundant natural environment. Brazil has already reached the goal of the World Power Renewable Energy Plan, and is meeting the goal of diversifying renewable energy sources from a political point of view. However, the current insertion of Brazil into the energy transition paradigm presents gaps in socioeconomic aspects. As all countries have different characteristics, it is important to guarantee national independence and autonomy for Brazil's energy transition. Although the advanced model of developed countries deals with the economic efficiency and soundness of implementation of the electricity sector, the most important question is what kind of benefits the industry can provide to consumers in the domestic market. If a new public infrastructure project ignores the social public interest, the energy industry may lose its meaning. If domestic consumers are disadvantaged by overly foreign-oriented industrial policies, the future of the national economy may not be guaranteed either. Just as fossil energy caused irreversible natural destruction, if the generation of renewable energy is not ensured in the interests of the country's consumers, renewable energy will lose its own value. Above all, the energy sector is a strategic industry and an important economic resource related to all industries. In this context, the opening of the electricity market in

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A6A3A02058027).

** Mee-Joung, Lee is a HK research professor of Institute of Latin American Studies at Hankuk University of Foreign Studies (meejlee66@naver.com).

Brazil and the “electrification of the economy” must be redesigned and adapted for Brazil. It is necessary to establish a regulatory system suitable for Brazil and lay the foundations for renewable energies in which Brazilian society enjoys its uses as domestic consumers. Although the expansion of renewable energy sources for the benefit of Brazilian society, what is more important is that the actors dealing with the energy transition and with the insertion in the new paradigm in the electricity sector must be responsible for public, social and environmental integrity

Keywords: Brazil, Electric Power Industry, Renewable Energy, Privatization, Value Chain, Paradigm Shift / 브라질, 전력산업, 재생에너지, 민영화, 가치 체인, 패러다임 전환

서론

에너지 전환은 국가의 에너지원¹의 구조적 변화를 의미하며 화석연료 모델에서 재생 가능한 에너지원 기반으로 이동하는 것이다. 이는 단순히 에너지원의 다각화를 의미하는 것이 아니라 공급사슬의 효율성 증진과 정치, 경제, 사회 전반에 탈탄소화 기반을 구축하는 패러다임 전환 구현을 의미한다. 무엇보다도 이러한 에너지 패러다임 전환은 “경제의 전기화”를 통해 실현될 수 있다는 구상 하에 재생에너지원 기반의 전력 생산 확대를 추구하는 모델이기도하다.

자원 부국인 미국과 달리 서유럽과 일본 같은 선진국들은 에너지 외부의 존도를 낮추기 위해 끊임없이 노력해 왔다. 기후 위기로부터 에너지 결핍 극복을 위해 과감한 도전을 시작했으며 지속 가능한 미래 에너지 기반을 설계해 왔다. 세계 인구의 20%가 아직도 전기공급의 결핍을 겪는 현실 속에서 이러한 에너지 인프라 첨단화가 완성된 실행단계로 이행될 지는 의문이지만 실제로 온실가스 감축을 위한 재생에너지 기반 확대는 현실에 가장 부합한 전략 방향이다.

전력산업에서 재생에너지 비중을 높이는 새로운 에너지 패러다임 편입은 역동적인 재생에너지 시장을 보유하고 있는 라틴아메리카 지역에 매우 적

1 에너지원은 수요를 충당하기 위해 국가, 주 또는 세계에서 사용할 수 있는 에너지원의 집합을 말한다. 이는 일반적으로 한 국가에서 사용할 수 있는 에너지의 양을 나타내며 이는 재생 가능 또는 불가능한 원천일 수 있다. EPE, "Matriz Energética e Elétrica"

합하다. 특히 브라질은 세계적인 담수력을 자랑하는 수력발전뿐만 아니라 전통적인 농업 강국으로서 실천할 수 있는 바이오매스와 방대한 국토환경을 활용할 수 있는 풍력 및 태양광 등 신재생 에너지원² 기반의 보편화가 현실적으로 가능하다. 그러나 이러한 다양한 재생에너지 잠재력에도 수력 발전에서 편중된 에너지 구조는 기후변화 심화 추세에서 허약성을 드러낸다. 판타날(Pantanal)과 같은 대습지의 빈번한 화재는 규칙적으로 이동하던 수분의 흐름을 방해하여 가뭄을 유발하고 남동부 유역에 자리 잡은 수많은 수력발전소는 포화상태에 이르고 있다.

현재 진행 중인 선진국 주도의 에너지 전환 모델은 브라질이 추진할 수 있는 전력생산 기술 궤도에서 다소 벗어나 있다. 온실가스 배출 축소를 위한 재생에너지 다양화 정책을 비롯하여 국가 정책과 제도적 실천 여건 역시 그리 녹록지 않다. 브라질이 30년 이상 전력 부문 민영화와 개혁을 추진하며 선진국 모델 적용을 꾸준히 시도했지만, 지정학적이나 전략적으로 국내 산업과 사회 환경과 동떨어진 외부지침이 다수 존재한다. 브라질은 재생에너지원 비중이 세계적으로 월등히 높지만, 전기요금이 가장 비싼 나라 중의 하나이고, 전력 인프라가 국토 내 상호 연결된 통합 체계 기반에서도 공급의 불평등이 존재한다.

이러한 맥락에서 본 논문은 세계 에너지 패러다임 전환 속에 브라질이 실천할 수 있는 편입의 범위를 알아보려고 한다. 특히 재생에너지원의 보편화가 실제로 “경제의 전기화”를 달성할 수 있을지의 여부를 산업 내외의 전반적 환경 분석을 통해 접근하려고 한다. 전력산업은 현대적 첨단산업의 바탕이 되는 인프라이다. 비록 브라질이 환경적으로 재생에너지 생산에 유리한 조건을 갖추고 있지만, 경제 패러다임이라는 광범위하고 복잡한 시스템적 변화를 단편적으로 측정하기는 어렵다. 무엇보다 전력이라는 공공 인프라의 사회적 범위를 이윤과 효율성 위주의 경제와 관계하여 정량적 평가로 유도하는 데는 무리가 따른다. 이러한 이유로 본 논문은 브라질에서 실행되고 있는 전력산업의 시장체제 편입의 현실을 비롯하여 이와 관련된 정책 및 제도, 산업 범위와 사회·환경 등을 분석하여 종합적 관계성을 도출하려고 한다.

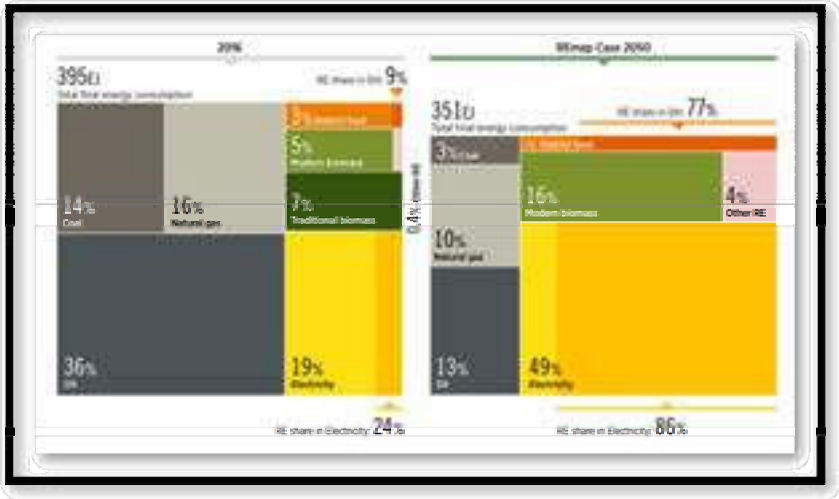
2 신재생에너지란 석탄, 석유, 원자력 및 천연가스 등 화석연료가 아닌 태양 에너지, 바이오매스, 풍력, 소수력, 연료전지, 석탄의 액화·가스화, 해양에너지, 폐기물에너지, 지열, 수소 에너지 등이 있다. Green Energy Institute.

브라질의 에너지 패러다임 편입 범위

세계적으로 확산되고 있는 탄소 중립과 지속 가능한 에너지 생산을 위한 시도는 “경제의 전기화”로 수렴되는 추세다. 이는 지속 가능한 최종 에너지 소비를 화석 연료가 아닌 전기에너지로 대체하는 것을 의미한다. 특히 이러한 체계가 가동되기 위해서는 상호 연결을 통한 국가 간 공통된 규칙을 수립해야 하고 에너지 교환 및 보완 체계를 통해 에너지 기반을 화석 연료 대신 재생에너지로 대체하는 과정에서 전기 소비를 증가시키고 탄소 감축 달성해야 한다.

“경제의 전기화”는 세계적으로 20% 정도에 불과한 총 에너지 소비에 대한 전기화 수준을 50% 이상으로 끌어올려 지구적 탄소 중립을 실현하는 획기적 움직임으로서 현재 선진국 주도로 추진되고 있다. (그림 1 참조) 이러한 목표를 달성하기 위해서는 국제적으로 전력을 상호 연결하고, 물리적으로 연결된 국가들에게 공통된 규칙을 부과하며 지역 간 잉여 재생에너지를 최대한 교환할 수 있는 경제 환경 구축과 함께 글로벌 프로세스의 필요조건과 규제체계를 정립해야 한다. (KEMRI, 2018.07) 즉 지구에 존재하는 다양한 재생자원을 저렴한 비용으로 생산할 수 있는 에너지 관련 기술과 인프라를 설치하고 이에 필요한 투자를 유인하기 위해 에이전트에게 제공되는 조건과 지식, 자금조달 등 다각적인 규제 체계를 정하여 이를 준수하고 적응해야 하는 것이다.

또한 “경제의 전기화”는 생산자와 소비자 측면으로 나누어 볼 때 소비자의 경우 화석연료를 주로 사용하던 기존 주거지의 냉·난방과 운송 등 대부분의 에너지를 전력 인프라 사용 비중을 높이거나 대체하고 탄소 중립 실천 소비패턴으로 전환해야 한다. 단지 이러한 생활패턴의 전환이 실제로 효력을 발휘하려면 생산자들이 전력인프라의 안전성을 보장하고 저장과 운송 및 휴대 가능한 전력 기반을 생산하는 것이 중요한데 이러한 다양한 수요와 용도를 충족시키기 위해서는 다양한 통합이 가능한 지능형 인프라가 필요하고, 통합 기반을 관장하는 에너지 인프라 규제체계 및 기업 환경 구축 등 다각적인 기술융합을 실천해야 한다. (Mapfre)



참고: 전기 사용의 경우 2016년 24%, 2050년 86%가 재생에너지원으로 전환. 지역난방의 경우 비율은 각각 9%와 77%이고 DH는 지역 난방을 나타냄

출처: IRENA(2019) “A Roadmap to 2050”, Global Energy Transformation, p.29

그림 1. 2050년까지 전기가 주요 에너지원이 된다.

: 2016년 에너지 캐리어별 총 최종 에너지 사용량(TFEC) 및 재생에너지 지도(2050년 예상 REmap(exajoule=1018joule))

전력산업은 발전에서 공급 그리고 다시 재생 가능한 발전으로 선순환이 이루어질 때 가장 안전하고 지속 가능하다. 현재 브라질 사회는 ‘경제의 전기화’ 인식이 학계로부터 조금씩 확산되고 있지만, 정부 차원에서는 이미 이러한 편입에 대한 자주적인 입장을 보이고 있다. 1990년대 시장개혁 추세와 함께 시작된 전력에너지 생산증대 정책은 다양한 에너지원 개발과 공급망 확장에 초점을 맞춰왔으며 재생에너지 생산도 세계 상위 수준이다. 단지 수력발전에 편중된 재생에너지 집약도를 낮추기 위해 브라질은 지난 10여 년 동안 다양한 차원의 에너지 전환을 추진해 왔다. 즉 브라질의 재생에너지의 다각화 역시 “경제의 전기화” 패러다임 편입의 일환이라고 볼 수 있다.

전력원 전환 궤도

브라질 전력 기반은 대부분 재생에너지에 의존한다. 천혜의 자연환경으로 다양한 재생에너지를 충분히 보유하고 있어서 예상치 않은 천재지변이 발생하지 않는 한 큰 위험 감수 없이 비교적 저렴한 에너지 생산 여건을 갖추고 있고 수자원은 가장 보편적인 재생에너지로 자리 잡고 있다. 그러나 최근 20여 년 동안 심각한 기후변화로 인한 “물 위기”에 직면하면서 수력발전 편중이 심한 브라질의 전력 환경 역시 더 이상 안전지대가 아니라는 사실이 밝혀졌다.

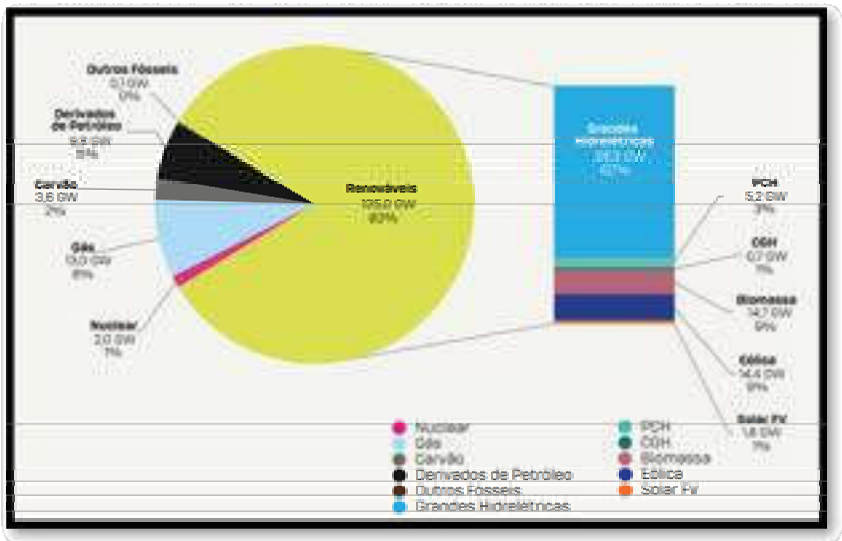
가뭄으로 인한 저수지 수위 하락으로 전력생산에 차질이 생기기 시작했고, 수요 충족의 어려움이 늘어나고 있다. 브라질 에너지연구공사(EPE: Empresa de Pesquisa Energética)는 최근 수십 년 수력 이외의 재생에너지원 다각화 정책 추진이 수력발전 의존도를 85%에서 65%로 줄이는 데 성공했다고 밝혔다. 특히 풍력과 바이오매스, 태양열과 같은 신재생에너지의 비중은 2020년 브라질 전체 에너지 공급의 20%를 차지하였고, 이러한 에너지 구조변화는 앞으로 브라질 산업과 경제성장을 견인하는 기반으로 작용할 확률이 높다. (표1 참조)

표 1. 브라질 전기 재생에너지원 비중 변화(단위: %)

	수력	바이오매스	풍력	태양광
2011	81.7	6.5	0.5	-
2012	76.9	6.8	0.9	-
2013	70.6	6.6	1.1	-
2014	65.2	7.4	2.0	-
2015	64.0	8.0	3.5	0.01
2016	68.1	8.2	5.4	0.0
2017	65.1	8.5	6.8	0.1
2018	66.6	8.5	7.6	0.5
2019	64.9	8.4	8.6	1.0
2020	60.2	8.4	8.9	1.7
2021	62.3	8.7	10.3	1.9

출처: EPE(Empresa de Pesquisa Energética), ANEEL(Agência nacional de Energia Elétrica), BEN(Balanço Energética Nacional) 자료 2011년~2021년 자료를 기반으로 저자가 작성함.

브라질의 다각적인 산업화가 본격적으로 시작될 1950년대 이래 브라질의 전력은 80% 이상을 수력발전에 의존하게 되었다. 이러한 구조는 2000년대 초반까지 유지되었는데 2001년 발생한 “대정전(apagão)”이라는 전력위기를 겪으면서 브라질 국민 전체의 경각심을 불러일으키기 시작했다. 특히 대형 수력발전소 건설로 인한 자연 환경 훼손이 심각해짐에 따라 가뭄이 빈번히 발생하고 지속 가능한 에너지 공급에 대한 의구심이 일기 시작했다. 브라질 당국은 기존의 전력 기반이 기후변화에 취약하고 늘어나는 수요충당의 어려움을 깨닫고 재생에너지원의 다양화 정책³⁾을 추진하기 시작했다. 현재 브라질의 전기에너지 구조는 수력발전 의존도를 줄이고 신재생에너지원을 단계적으로 늘리는 계획을 적극적으로 실행하고 있다. (그림2 참조)



출처: Aneel(2018); Instituto E+ Transição Energética, “Panorama do Sistema Elétrico Brasileiro”, p.23

그림 2. 브라질 에너지 자원별 생산량과 비율 현황(2018)

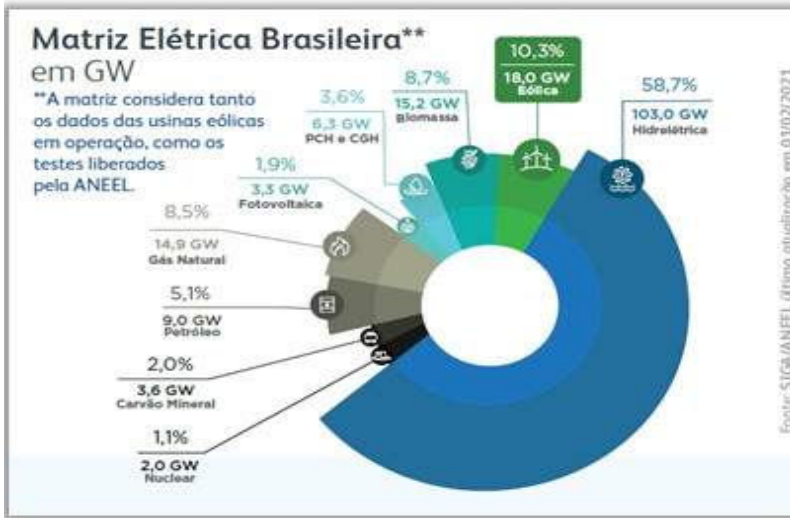
3 에너지 믹스(Energy Mix)라고도하는 에너지원 다양화 정책은 증가하는 에너지 수요에 적절하게 대응하기 위해 신 에너지원을 다양하게 융합하는 정책이다.

브라질 재생 전력원 비중 변화를 2011년~2020년 살펴보면 수력발전 비중이 현저히 축소되는 경향을 볼 수 있다. 바이오매스, 풍력, 태양광 모두 점진적인 증가세를 보이는 가운데 풍력발전의 약진이 두드러지는 양상을 파악할 수 있다. (표1 참고) 풍력에너지는 2011년 전체 전력에서 0.5%에 불과하던 비율이 10년 만에 10.3%로 올라갔고, 설치 용량 측면에서도 2011년 1GW 미만에서 2021년 초 18GW로 높아지는 등 획기적인 증가세를 보였으며 695개의 풍력발전 단지와 8,300개 이상의 풍력 터빈이 설치되었다. 이는 브라질이 환경적으로 풍력발전 호조건을 갖추고 있을 뿐만 아니라 시설 건설과 새로운 기술 도입에 박차를 가했기 때문이다. 결국 브라질 전력원 구조를 대형 수력발전을 이외의 풍력, 바이오매스, 태양열과 같은 신재생에너지 비율을 20%로 끌어올리는 데에 성공하면서 향후 행보도 긍정적으로 평가되고 있다. (EPE, 2021)

그러나 꾸준한 에너지 정책 추진 방향이 수력발전의 집중도를 완화시키고 있지만 실제로 브라질 내 물 부족 현상은 계속해서 악화되는 추세이다. 이는 현재 보우소나루(Bolsonaro) 정부의 성장위주의 반 환경적 정책의 영향이 크게 작용하는데 이러한 에너지 전환 편입에 역행하는 연방정부의 행보는 오히려 경제성장에 악영향을 끼치고 있다. 삼림 벌채와 탄소 배출량의 증가로 인한 기후변화 증후가 감지되는 상황에서도 현 정부는 이전 정부들이 추진한 경제·환경 정책의 전통적 기조를 흔들고 있다.⁴

반면 국가적 에너지 정책에 따른 전력원 구조 전환은 단계적 시행을 거쳐 긍정적 결과를 도출하고 있다. 천연가스 및 신재생 에너지원인 풍력, 바이오연료 및 태양광과 같은 유형의 전력원의 출현으로 대규모 수력발전 편중보다 혼합된 구조로 전환되고 있다. 브라질의 전기 에너지원에서 재생에너지원이 차지하는 비중은 세계 평균보다 3배 높다. 그림1에서 보는 바와 같이 세계 각국이 2050년까지 달성하려고 하는 전기생산에서 재생에너지 비율 확대 계획을 브라질은 생산설비 측면에서 이미 목표를 달성했다. (그림2 참조) 단지 신재생에너지를 이용하려면 첨단기술을 필요로 하는 가운데 외부 기술기반의 국내 이식 여부와 국내 기업에 의한 보편화된 기술제품 생산 능력과 여건 문제는 고려해야 할 부분이다.

4 브라질의 환경보전 관련 제도는 신산림법 (Novo Código Florestal/2012) 제정을 통해 삼림 보호공간 구분과 지역의 경제사회에 부합하는 생태계 보전방식을 법적으로 마련하고 있다. Emprapa, “Entenda a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012”



출처: Canal Energia(2021.02.18.),

그림 3. 브라질 전기에너지원 구성

또한 같은 재생에너지원 중에서도 규모를 나누어 새로운 방식의 에너지원으로 구분하는데 브라질의 수력발전이 그러한 예이다. 현재 브라질의 수력발전소 건설은 대형 수력발전소 건설은 줄이고, 소형 수력발전소는 풍력과 바이오매스 및 태양광과 함께 점진적으로 늘리는 추세다. (그림3 참조)⁵ 물, 태양, 공기와 같은 일정 지역에서 획득할 수 있는 특유의 자연자원을 이용하여 생산과 소비가 결합된 분산에너지 생산방식이 확산됨에 따라 새로운 형태의 재생에너지 생산과 소비 방식이 늘어나고 있으며 이러한 체계를 지능적으로 관리할 수 있는 전기 네트워크의 디지털화가 이루어지고 있다. 분산 에너지 방식은 에너지의 사용지역 인근에서 생산과 소비가 이루어지는 방식으로 탄소 중립 달성에 유리한 수단으로 이용되는 가운데 전통

5 <그림 3>의 PCHs(Pequenas Centrais Hidrelétricas)와 CGH(Centrals Geradoras Hidrelétricas)는 대형수력발전소(Hidrelétrica)와 비교해 상대적으로 작은 규모의 수력발전소이다. PCH의 경우 5MW-30MW의 전력을 생산하고 CGH는 최대 5MW의 전력을 생산한다. 이러한 맥락에서 브라질 2021년 총 수력발전의 비중은 대형(58.7%)과 소형 PCH & CGH(3.6%)을 합하여 62.3%를 기록했다. (표 1 참조) Omega Energia (2021.10.06.), “Você sabe o que é PCH e CGH? Conheça as diferenças, potência e mais”,

적인 중앙집중형 전력 수급 시스템에 대비되는 개념이다.⁶

이러한 에너지 전환에서 전력산업의 주체들은 연결된 네트워크 기반하의 교환을 위한 생산과 소비 과정의 모든 정보를 제공해야 하고 공급 보안 유지를 위해 네트워크의 디지털화로 인한 위험에 대비해야 한다. 브라질은 에너지 저장과 휴대 가능성에 대한 새로운 기술 적용 대책을 마련해야 하고 전력망이 국내·외 공급 망에 연결될 경우 국제적 통용 기준과 규정도 따라야 한다. 기술혁신을 통해 새롭게 생성되는 시장들은 전기 시스템의 연속성을 위협롭게 하는 사이버 보안을 위한 안전 규정과 지침 및 인증 메커니즘 등 다양한 차원의 요건도 충족해야 하는 등 새로운 모델 적용 범위는 방대하다. (Mapfre)

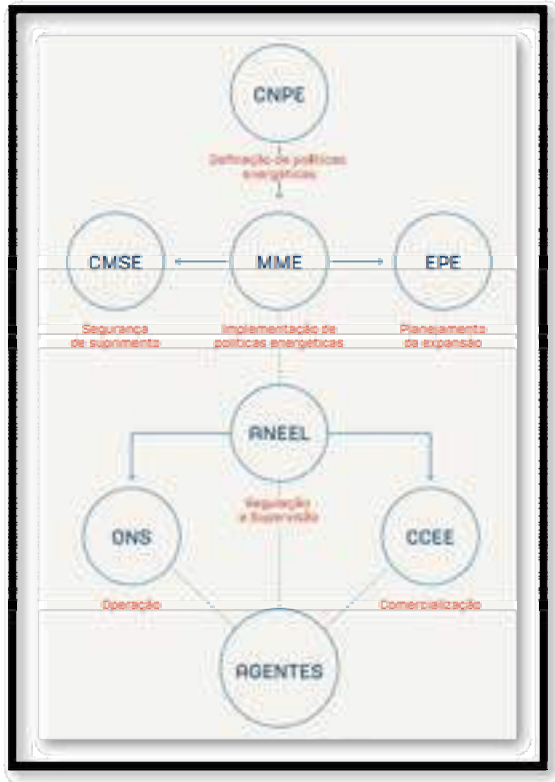
전력시장과 제도

브라질 전력 부문 규제는 연방 헌법에 따라 연방 정부 책임하에 있으며 현재의 법적 체계(marco legal)는 1988년 헌법에 정해진 양허, 허가 등 공공 서비스와 관련된 다양한 제도로 보완되고 있다. 특히 전력 부문 대부분의 정부 기관은 주로 1990년대와 2004년에 설립되었으며 2004년에 시행된 신 규제체계(Novo Marco Regulatório)를 통해 시장의 광범위한 구조 조정이 있었다. (Instituto E+, 2019, 20) 브라질 전력시장 개방은 1995년 법률 9074(Lei 9,074/1995)에 의해 전기에너지 자유 소비자(Consumidor Livre de energia elétrica) 관련 양허 부여 및 공공서비스 허가 제도가 마련되었고 다양한 법률 및 규제 명령(Comandos Legais e regulatórios)을 통해 구체화되기 시작했다. (Camargo, 2010) 최근에는 관련 규정이 에너지광물부(Ministério de Minas e Energia) 2018년 조례 514(Portaria 514/2018)와 조례 465(Portaria465/2019)를 통해 실행되고 있다.

브라질 전력산업관련 정부의 행정조직을 살펴보면 기능별 체계 구분이 확립되어 있다. 국가에너지정책위원회(CNPE: Conselho Nacional de Política Energética)를 중심으로 전력감사위원회(CMSE: Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico), 광물에너지부(Ministério de Minas e

6 동 시스템은 전력수요 지역 인근에 설치해 송전선로의 건설을 최소화할 수 있는 40MW 이하의 모든 발전설비 또는 500MW 이하의 집단에너지, 구역 전기, 자가용 발전설비 시스템을 말한다. Monthly Electrical Journal(2021.08.02.), “분산에너지의 장점과 단점”

Energia), 에너지연구공사(EPE: Empresa de Pesquisa Energética)의 산하 기구로 국가전력공사(Aneel: Agência Nacional de Energia Elétrica), 전력거래소(CCEE: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) 및 국가전력시스템 운영사(ONS: Operador Nacional do Sistema Elétrico)로 구성되어 있다. 이중 상위 조직에 속하는 국가에너지정책위원회(CNPE)는 에너지광물부(MMA) 장관이 위원장직을 맡은 다중부처 위원회로서, 대통령의 에너지 정책 결정에 자문역할을 하며 에너지 안보와 자원 활용의 최선의 정책 수립에 중점을 두고 있다. 전력감사위원회(CMSE)는 전력 공급의 연속성과 신뢰성을 감독하고 CNPE에 예방 및 시정 조치에 대해 제안하는 역할을 하고 있다. (그림4 참조)



출처: Instituto E+, 2019, p.20

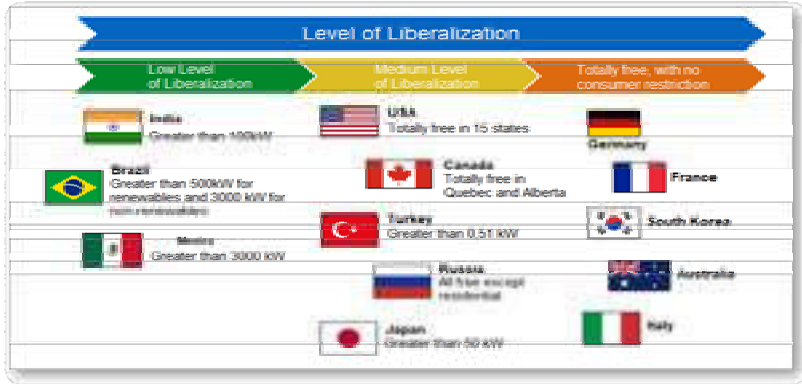
그림 4. 브라질 전력 행정 조직도

에너지연구공사(EPE)는 기술 연구를 수행하는 연방 공기업으로서 정부의 에너지 계획에 대한 보조금 지급 및 발전 부문 경매에 기술 지원을 제공하며, 국가전력공사(Aneel)는 광물자원부 산하의 자치 연방 규제 기관으로 발전, 송전, 배전 및 판매와 같은 실질적인 전력산업을 관장하는 기관이다. 또한 동 기관은 전력 소비에 대한 요금을 설정하고, 송배전 양허의 재정 및 경제적 실행 가능성을 보장하는 역할 외에 전송서비스 사용요금(TUST), 배전서비스 사용요금(TUSD) 및 운영회사 간의 행정 분쟁을 중재하는 업무를 수행하는 등 그 역할이 광범위하다.

전력거래소(CCEE)는 비영리 시민협회로서 국가전력통합시스템(SIN: Sistema Interligado Nacional)에서 전기에너지 구매와 판매 운영을 담당하며, 국가전력에너지공사의 감독을 받는다. 전력거래소는 또한 국가전력공사(Aneel)의 위임 하에 에너지 경매를 촉진하고 모든 에너지 구매 및 판매 계약에 대한 기록 유지와 전기생산 및 소비 측정 등 위반 사항을 조사할 책임이 있다. 국가전력시스템운영사(ONS)는 Aneel이 규제하고 감독하는 비영리 민간 법인으로 브라질 송전시스템을 운영한다. 특히 ONS의 주요 책임 중 하나는 전력망의 제한성, 자원 가용성 및 기후 예측을 고려하여 발전소의 송전을 결정하고 조직함으로써 전력사업의 현실적 적용 범위를 담당한다. 그 외에도 동 기관은 기존의 전력 시스템 향상을 위해 네트워크 확장 및 기타 조치를 제안하여 국가의 에너지 계획을 지원하기도 한다. (Instituto E+, 2020,20-21)

시장개방과 민영화

브라질 전력시장은 자유시장 체제로 전환하고 있지만, 세계적 추이에 비하면 여전히 보수적인 시장에 속한다. 1990년대에 진행된 대대적인 민영화를 통해 브라질 정부는 수많은 공기업의 경영악화 문제를 해결하고 시장개방과 세계화 편입에 적극적인 자세를 취했다. 이후 2000년대 추진한 새로운 거래환경 도입과 재생에너지원 확장 역시 시장개방 기조 유지 경향을 보여 주지만 브라질 전력시장은 국제적으로 여전히 개방 정도가 낮은 편이다. (그림 5 참조)



출처: Santos, André Quités Ordovás et. al.(2021, 05) ,“Electricity Market in Brazil: A Critical Review on the Ongoing Reform”, Energies, pp.11-12.

그림 5. 전력시장의 자유화 정도

브라질 전력 부문은 최근 20여 년 동안 획기적인 변화를 겪었다. 1990년대 중반까지 수직적으로 통합된 브라질 국영전력기업인 일레트로브라스(Elektrobras)가 전력 수요 급증에 제대로 대처하지 못하면서 1990년대와 2004년의 제도 개혁을 통해 새로운 기술 도입과 효율성 제고에 초점을 맞추기 시작했다. 동 개혁을 통해 브라질은 민간 투자와 경쟁을 촉진하는 제도적 기반을 마련했으며 전력 공급의 안정성과 경제성 제고에 역점을 두기 시작했다.

세계적으로 전력 부문의 규제개혁은 에너지 패러다임과 기후변화를 기준점으로 삼고 있으며 이에 대한 전력 발전에서 판매까지 경쟁 도입을 통해 전력 부문 개편을 실행하고 있다. (ENlighten, 2019.07.18) 브라질 국회도 이러한 움직임을 현대화의 일환으로 보고 긍정적인 시각을 갖는 가운데 상원 법안(PLS: Projeto de Lei do Senado 232/2016)과 하원 법안(PL 1917/2015)을 통해 에너지 전환의 혜택에 대해 인식하면서 개선 사항 대부분을 긍정적으로 받아들이고 있다. (Instituto E+, 2020. 04)

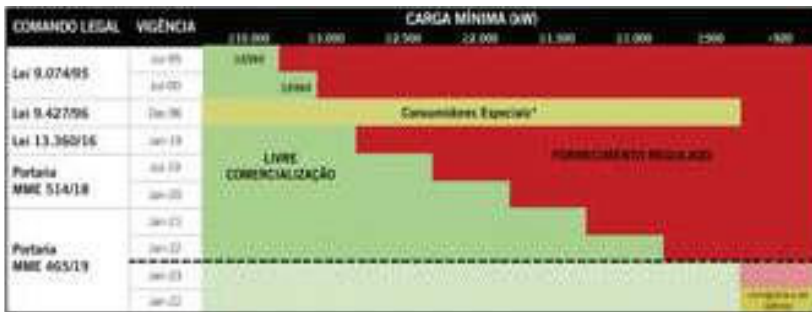
1995년 이래 시작된 전력부문의 민영화는 폐쇄적인 브라질 전기시장의 구조를 바꾸는 계기를 마련했지만 20여년이 지난 지금에도 자유시장은 30% 정도를 조금 넘는 수준에 머물러 있다. 특히 이러한 구도가 브라질 전력시장과 산업 환경의 효율성을 떨어뜨리는 주요인으로 작용하여 시장개방 계획이 제도적 차원에서 오래전부터 마련되어 온 반면 실제적인 정책

실행은 중단되거나 지연되어온 단점도 있다. (그림6 참고)

규제의 현대화는 에너지 전환에 대한 투자를 확보하고 재생에너지 잠재력을 비즈니스 기회로 전환할 수 있는 가능성을 열어줄 수 있다. 그러나 브라질의 경우 규제 환경에 대한 명확한 규정을 통해 투자 유치가 용이할 것이라고 예측했지만 실제로 초기 계획은 실행으로 옮겨지지 못했다 (Casarin, 2021.05.19.) 초기 개방 당시 충분한 투자 활성화가 이루어지지 않은 가운데 2001-2002년에는 국가적으로 심각한 에너지 위기에 당면했기 때문이다. 이에 1990년대부터 계획된 민영화 절차는 장기간 보류된 상태에서 2004년에야 2차 개혁이 추진되기 시작했다. (Instituto E+, 2019, 15)

무엇보다 에너지 시장을 관리하는 측면에서 제도적 틀 마련은 필수적이지만 에너지 산업이 국가의 전략산업이자 국가안보와 관련된 산업이므로 일반적인 잣대를 무조건 적용하는 것은 무리이다. 규제의 자유화라는 과도한 변혁이 성급한 조치로 브라질 사회에 적용될 경우 소득격차가 심한 사회에 심각한 피해를 끼칠 수 있기 때문이다.

브라질 전력 부문의 민영화는 시기적으로나 시장 여건을 고려하여 단계적인 실행이 진행되고 있다. 모든 시장을 일괄적으로 자유화하는 것이 아니라 “신모델”을 기반으로 소비 수준에 따른 규제시장과 경쟁 시장으로 나누어 시장 환경을 양분화하기 시작했으며 이러한 틀은 여전히 브라질 전력시장의 전반적 체계로 남아 있다. (표 2 참조)



출처: Instituto Acende Brasil(2022.01), “Transformações e inovações na Distribuição e Comercialização de Eletricidade” White Paper N°27, p.4

그림 6. 브라질 에너지 시장개방 계획

브라질 전력시장은 크게 규제계약환경(ACR: Ambiente de Contratação Regulada)과 자유계약환경(ACL: Ambiente de Contratação Livre)으로 분류하며 이 두 가지 계약 형태는 전자의 경우 전속시장(mercado cativo), 후자는 자유시장에 해당한다. 여기서 전속시장(ACR)은 주택 소비자가 속한 시장으로 에너지는 경매를 통해 배전회사가 구매하고, 가격은 국가전력공사(Aneel)가 결정한다. 그러나 브라질 전력소비자 대부분은 경매를 통해 발전회사와 계약관계에 있는 배전회사가 공급하는 규제된 시장의 소비자이다. 규제시장에서 소비자는 에너지 공급업체를 선택할 수는 없지만, 소비자가 분산형 발전을 통해 자신이 에너지를 직접 생산할 수는 있다. (전력소비자 대부분은ês, 2021.06.22.)

반면에 자유 계약환경(ACL)에서 소비자들은 발전업자와 판매업자들 간에 전기 구매조건을 자유롭게 협상할 수 있다. 자유시장에서 소비자는 두 가지 계약을 할 수 있는데, 하나는 송전 배전 업자와 송전과 배전선 이용에 대한 계약이고 다른 하나는 에너지 구매에 관한 발전사업자와의 계약이다. 이러한 관계에서 지역사업자(concessionário local)가 제공하는 운송 서비스에 대해 발급하는 송장은 규제가격이 있다. 에너지 구매조건(가격, 기간 및 수량)은 자유롭게 협상하는 등 소비자는 에너지원을 선택할 수 있고, 월별 에너지 비용 및 절약을 예측할 수 있어 더 나은 조건과 혜택을 선택할 수 있다. 무엇보다도 두 시장환경에서 중요한 차이점은 자유시장 소비자는 가

표 3. 브라질 전력시장환경의 특성

	자유 환경(ACL)	규제 환경(ACR)
참여자들	발전사업자, 판매자, 자유 소비자, 특별 소비자	발전사업자 배전사업자, 판매자(판매자들은 기존 에너지 경매에서만 협상할 수 있음)
계약	구매자와 판매자들 간 자유롭게 협상함	국가전력공사(Aneel)를 대신하여 전력거래소(CCEE)에 의한 에너지 경매를 통해 계약함
계약 유형	당사자들 간에 자유롭게 결정하는 계약	Aneel이 규제하는 전기에너지 판매 계약(CCEAR)
가격	구매자와 판매자 간에 결정함	에너지 구매 가격은 경매에서 결정하고 판매 가격은 Aneel이 정함

출처: Energês(2021. 06, 22). “Diferença entre ACR e ACL”

격, 기간 및 거래량을 발전사업자나 판매자와 직접 협상할 수 있는데 반해 규제시장에서는 가격을 정부가 국가전력공사(Aneel)를 통해 결정하는 식으로 뚜렷한 차이를 보인다. (표 2 참고)⁷

브라질 국가전력통합시스템 SIN (Sistema Interligado Nacional)과 환경변화

브라질의 국가전력통합시스템(SIN: Sistema Interligado Nacional)은 4개의 상호 연결된 하위 시스템 - 북부, 북동부, 남동부 및 중서부, 남부 - 으로 구성되어 인접 파라과이와 공동프로젝트로 건설한 이타이푸(Itaipu) 수력발전소와 우루과이, 아르헨티나, 베네수엘라와도 연결되어 있다. (그림 7 참조) 브라질 전력시스템 운영사(ONS)에 따르면 송전선이 2019년 142,000km(2019)에서 182,000km(2024)로 확장을 예상하며 아직 통합망에 연결되지 않은 브라질 북서부 지역으로 계통(grid)을 확장하여 아마빠(Amapa) 주의 보아비스파(Boa Vista)⁸를 연결하고 기존 전력망을 개선할 계획을 밝혔다. 그 밖에 브라질에는 국가전력통합시스템에 연결되지 않은 고립된 235개의 전력 시스템이 존재하고 이들 시스템은 비교적 소규모의 소비자 기반을 갖추고 있다.⁹

세계적인 담수력을 이용하여 브라질 송전 통합시스템은 브라질이 재생에너지 기반의 탈탄소화를 실행할 수 있는 에너지 허브 잠재력을 갖추고 있지만, 기후변화로 인한 대기 불안은 이러한 자연조건을 유지할 어렵게 하고 있다. 브라질 국립우주연구소(INPE) 연구에 따르면 남부 유역은 수력발전 잠재력이 유리한 데 반해 북부와 중부 유역은 수력발전에 취약할 것으로 예측하며 전국적으로 상호 연결된 브라질 전력 통합시스템(SIN)이 지역별로 다양한 기후변화에 어떻게 작동할지는 확실치 않다고 보고 있다. 하천의 유량 체계(regime de vazão) 변화는 많은 수력발전 장치에 저장된 에너지와 관련하여 작동 환경의 심각한 오류를 유발할 수 있고, 이러한 체계변화는

7 Energés(2021.06.22.)op. cit.

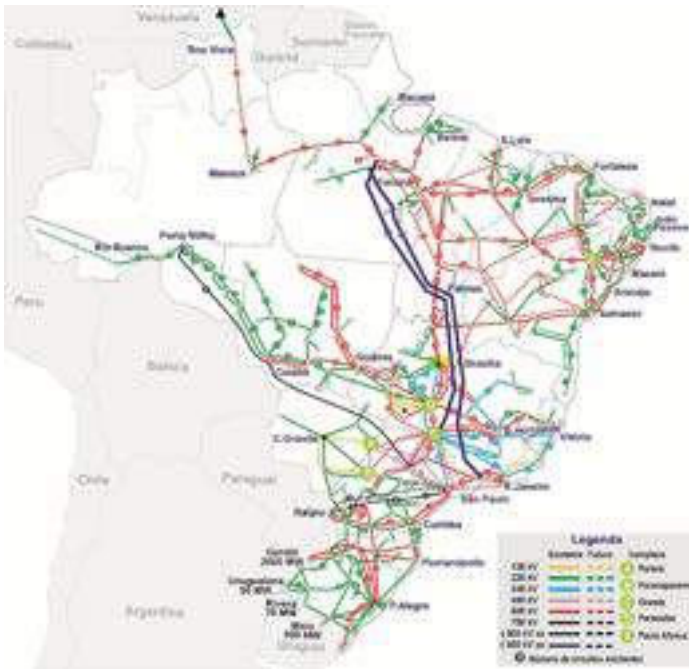
8 보아비스파(Boa Vista)는 베네수엘라 전력망과 연결되어 있어 브라질 통합시스템과는 동떨어져 있다.

9 고립된 네트워크는 주로 브라질 북서부의 아마존 지역에 위치하며 상대적으로 작은 소비자 기반을 이루고 있다. OECD iLibrary, 2021 ; ONS

향후 수십 년 동안 설비보장(garantia física)의 조정이 필요하다고 밝혔다.

역사적으로 브라질의 전기에너지 부문은 1960년대 초부터 정부에 의해 수직적으로 통합된 브라질국영전력기업 일레트로브라스(Eletrobras)가 담당했으며 대규모 수력발전소와 광범위한 송배전 네트워크 구축 등 중요한 투자 수행 역할을 했다. 1980년대 후반 부채 위기 이후 브라질은 재정 악화와 투자 유치의 어려움으로 1990년대 중반부터 부분적 개방을 시작한 이후 수직 통합된 회사를 분리하기 시작했으며 민간과 외국인 투자가 가능해졌다.

브라질국영전력기업(Eletrobras)¹⁰은 라틴 아메리카의 전력 부문에서 가장 큰 지주회사이다. 6개의 자회사 - Eletrosul(99.89%), Chesf(99.58%),



출처: ONS 2020

그림 7. 브라질의 국가 통합시스템의 현재와 2024년까지 예상되는 미래 확장(점선)

10 1961년에 설립된 Eletrobras는 국영 기업으로서 브라질 경제발전의 근본적인 역할을 해왔다. 현재 라틴아메리카 전력부문에서 가장 큰 회사로서 브라질 연방정부가 최대 주주이다. 브라질 지역부문에서 발전과 송전 분야를 담당하고 있다. Eletrobras, “Sobre Eletrobras”,

Eletronorte(99.48%), Eletronuclear(99.1%), Furnas(99.91%), Itaipu Binacional(50%) - 는 전기에너지 연구센터(Cepel: Centro de Pesquisa de Energia Elétrica)를 후원하고, 이 중 이파이썬 수력발전소(Itaipu Binacional)는 브라질 정부를 대신하여 지분의 절반을 소유하고 있다. 설비 용량 측면에서 Eletrobras는 브라질 총 발전의 31%를 담당하고 있으며 송전시스템의 경우 고압 송전선 전체의 거의 절반을 담당하고 있다. (그림 8 참조)



그림 8. Folha de São Paulo(2022.03.05.) “브라질 국영전력기업(Eletrobras) 진단”

브라질은 개혁을 통해 민간 투자와 경쟁을 촉진하고 효율성을 높이는 유인책을 도입, 전력 공급의 안정성과 경제성 제고도 시도했지만 실제로 민영화는 국가의 국영기업에 대한 정치적 유용을 피하려고 엄격한 예산 제약과 실적 향상 체계를 부과하였고 이러한 관개로 인해 일레트로브라스는 완전한 민영화를 이루지 못하고 구조 조정을 단행하는 데 그쳤다. (OECDiLibrary, 2021) 단지 담당하던 일부 기능이 국가전력에너지공사(Aneel)와 국가전력시스템운행사(ONS)로 이전되어, 일레트로브라스는 혼합 국영기업의 형태를 유지하게 되었다.(Walvis, Alida, 2004, 3) 또한 규제 완화 이후 배전 업체의 권리와 의무는 연방 정부와 체결한 양허계약에서 정해지고 일레트로브라스 대신 국가전력공사(Aneel)가 엄격한 규제와 감독

기능을 맡게 되었다.¹¹

여기서 한가지 주시할 점은 정부의 민영화 계획에도 불구하고 일레트로 브라스의 6개 배전회사의 민영화가 추진이 제대로 이루어지지 않은 이유이다. 1997년 이래 223억 R\$에 달하는 누적 손실액과 같은 비용 문제로 인해 지원기업들이 나서지 못한 사실이 민영화 추진의 실질적 실패 요인인데 이는 정부의 정책과 브라질 현실의 괴리를 역력히 보여주는 부분이다. (Exame, 2018.07.02) 현재 보우소나루 정부의 일레트로브라스의 민영화 추진이 다시 진행되고 있는 가운데 에너지 전환 환경에서는 민영화가 무리 없이 이루어질지 귀추가 주목된다. (G1, 2022.02.15)

이렇게 브라질의 전력산업 부문에는 에너지 전환 패러다임 편입이 추진되고 있지만 실제로 국가전력통합시스템(SIN) 구조하에서 일레트로브라스의 역할은 매우 크고 중요하다. 특히 브라질과 같은 대륙적 규모의 국가에서 지역별 강수량의 편차를 보완할 수 있는 SIN의 활용을 선불리 민간부문에 이전시킬 경우 기존의 공기업이 담당해온 공공성과 유지·보수 확장 등의 설비투자에 대한 지속성 보장이 제대로 이행될 수 있을지가 문제이다.

전력 패러다임 편입과 환경

전력부문 공급체인의 범위는 발전, 송전, 배전으로 나뉘고 실제로 생산·공급체인이 효율적으로 가동되기 위해서는 신기술과 더불어 비용과 규모가 동반해야 한다. 전력생산의 높은 비중을 수력발전에 의존하는 구조는 가뭄과 같은 기후변화에 취약하고 대규모의 담수력 보장을 위해 생태계 파괴 및 거주민 사회에 영향을 끼친다. 다양한 첨단기술 활용을 통해 비용 희석가능성이 커짐에 따라 브라질은 전력 위기 때마다 에너지원 다양화 정책을 내놓았고, 이러한 방안을 단계적으로 실행해 왔다. 특히 풍부한 재생에너지원 활용을 통해 상호보완적 기술을 도입하여 실행가능성을 높이는 것은 지속 가능한 에너지 보급에도 매우 중요하다. 수력비중 축소와 풍력과 태양광 생산 증가가 바로 그것인데, 브라질 북동부 지역의 비와 바람의 상호보완적 기후현상을 이용하여 도입된 풍력발전 증산과 바이오매스의 일종인 사탕수수 찌꺼기

11 배전 업체는 소비자에 연결하고 발전소에서 송전선을 통해 배전을 담당하는 변전소로 이동하며, 더 낮은 전압의 전력을 소비자에 전달하는 역할을 했다. Walvis, and Gonçalves, (2014), pp. 5-6.

(bagaço de cana)를 이용한 전력생산 등 지역 특유의 자원 이용에 적합한 기술 도입은 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 수력 발전의 경우 1990-2018년에 88% 성장한 반면 총 발전량은 같은 기간에 170% 증가하여 수력 발전의 지배력이 감소하고 2020년에는 60.2%의 비중을 기록했다.(표1 참조)

기존의 일방적인 에너지에 기반을 두었던 대규모 수력발전 기술 패러다임은 현재 소규모, 양방향 에너지 생산·소비가 가능한 시스템 확산으로 전개되는 가운데 민간 기업의 전력사업 진출이 증가하고 있다. (ENlighten, 2019) 브라질 전력산업계 역시 세계적인 새로운 비즈니스 모델인 "에너지의 3D" 기류에 동반하면서 탈탄소화, 분산화, 디지털화로의 전환을 지향하고 있으며, 배전 및 판매에 필요한 다양한 차원의 기술과 상품 및 서비스 변화가 진행 중이다.¹²

정보 기술(IT)의 발달로 전력 공급의 상업화 및 관리 조정이 가능해졌고 스마트 미터, 스마트 그리드를 통해 새로운 형태의 가격 책정과 송배전 흐름을 모니터링 역시 가능하게 되었다. 송·배전망에서 실시간으로 정보를 제공하여 확장 계획을 지원하고, 병목 현상을 방지하여 전력 공급에 영향을 미칠 수 있는 사고에 바로 대응할 수 있는 자동화 제어 시스템과 정전 시 빠르고 효율적인 네트워크 복구 등 다양한 차원의 기술 혁신이 일어났다. (Instituto Acende Brasil, 2022.2)

1990년대 새로운 규제 체계(Novo Marco Regulatório)가 도입된 이래 브라질 전력부문을 발전, 송전 및 배전 사이의 분리 구조로 전환했으며 민간 투자에 대한 인센티브를 제공하면서 독립 생산자(PIE: Produtores Independentes de Energia)가 크게 늘기 시작했다. 대규모 소비자(10MW 이상의 용량)는 도매 시장을 통해 자신의 전력을 계약할 권리를 얻게 되었고, 법률 9,074호(Lei Nº 9.074/1995)에 의거하여 제삼자 접근 체제를 확립하는 등 독립 전력 생산자(IPP)가 송배전 네트워크에 접근할 수 있도록 했다.¹³ 기업의 상황은 소비자 수, 네트워크 규모 등을 고려하여 필요한 운영비용을 기반으로 한 배전 기업에 대한 관세 체계가 마련되었다(Lei nº 8.631/1993).

그러나 구조 조정을 통해 만회하려고 했던 공급부족은 2001년 공급 위기

12 브라질도 시장개방을 통한 다양한 기술 및 서비스 도입과함께 전반적 거버넌스 전환이 이루어지고 있다. Instituto Acende Brasil(2022.01),

13 법률 9,074호는 공공서비스 허가 및 권한 부여와 확장에 대한 규칙을 제정하고 기타조항을 제공하고 있다. Base Legislação da presidência da República, Lei Nº9074/1995.

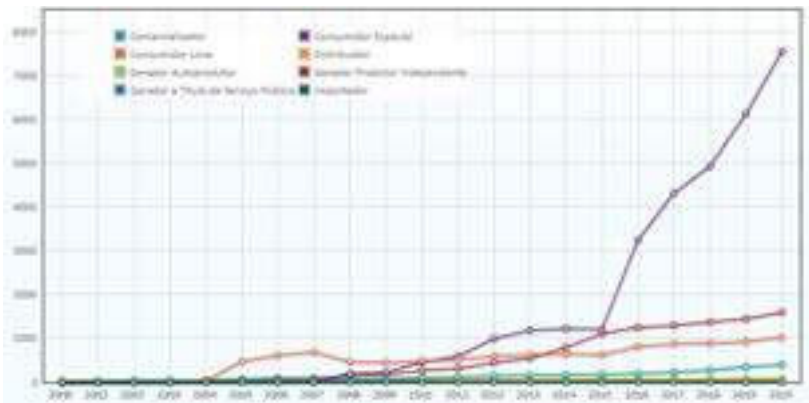
를 막기에 역부족이었다. 1990년대에 설치된 발전 용량이 28% 증가했지만, 수요는 같은 기간에 45% 증가했으며 해당 부문에 대한 민간 투자가 예상처럼 많지 않았다. 잘못된 가격 책정 규제 등 발전 회사는 규제가격 상한선으로 인해 새로운 발전 용량 비용 회수에 어려움을 겪었으며 새롭게 형성된 도매시장은 전기 구매자와 판매자 간의 계약을 둘러싼 분쟁이 잦았다. 정부 차원에서 설립한 전기에너지 도매시장(MAE: Mercado Atacadista de Energia Elétrica)¹⁴은 다수의 이해 관계자가 시장 규칙에 반대하여 분쟁에 대한 중재를 제대로 할 수 없었고, 시장 기능의 신뢰성이 상실되기도 했다(Melo, Neves and Da Costa, 2009).

제도적 미완성에도 불구하고 기능적으로 볼 때 구조개혁은 긍정적으로 작용하는 측면들이 다수 존재한다. 브라질 생산 및 공급체인 구조의 장점은 전력의 송배전 양허를 통해 공공 및 민간 부문 회사에 의해 수행되면서 국가통합시스템(SIN)을 통해 광범위한 전송 시스템을 보유하고 있는 가운데 4개의 하위 시스템 - 남부(S), 남동/중서부(SE/CO), 북동부(NE) 및 북부(N)의 4개 하위 시스템에서 수문학적 조건의 다양성과 상호보완성은 SIN 기반하에 시너지 효과를 발휘했다. 무엇보다도 브라질 송전시스템은 국토 전체에 통합적으로 연결되어 있어 전력이 남는 지역에서 부족한 지역을 공급할 수 있는 상호보완적인 구조적 장점이 있다.(OECD iLibrary, 2021)

2018년 12월, 브라질 국가전력공사(Aneel)은 발전에서 운영 중인 7,202개의 프로젝트를 등록했고 발전은 대규모 수력 발전소가 대부분을 차지하여 2,400개의 중소형 화석연료 기반의 화력발전소 중 다수가 아마존 지역의 고립된 구조로 운영되고 있으며 설치 용량의 16%를 차지하고 있다. 바이오매스 발전 플랜트는 설치된 용량의 약 9% 유지한 반면, 풍력 및 태양광 발전의 점유율이 증가하여 2018년 말 총 설치 용량의 10%를 차지했다. (ICS, 2020.02, 15-16) 브라질에서 생산하는 상업용과 주택용 - 조명, 난방, 기계 운용, 운송, 식품 준비 등 - 재생에너지원 세계 평균이 14.2%인데 비해 브라질은 46.1%를 차지할 정도로 그 비중이 월등히 높고 2018년 전력에서 재생에너지 비중이 83%이인데 반해 세계 평균은 2019년 기준 26.7% 달성에 그쳤다.(Estado de São Paulo, 2020.12.09)

14 전기에너지도매시장(MAE)은 2004년 전력거래소(CCEE)로 명칭이 바뀌었다. Gazeta Mercantil, (2004.11.08), p. A-8; 재인용 브라질 상원 사이트,

반면 전력부문 개혁의 부작용과 단점 또한 다수 존재한다. 패러다임 편입이 국가별 차이도 있겠지만 브라질과 같은 대륙적 규모의 국가에서는 지역 편차로 인한 시장 적응의 어려움이 존재한다. 배전업체들의 경우 초기 민영화 계획에 실패한 이후 성장세를 보이지 못한 채 연방정부 부채 재협상에서 국영기업에 다시 인수되는 어려움을 겪었다.(그림 9 참조) 경매과정에서 소비시장이 큰 상파울루(São Paulo) 주, 히우지자네아루(Rio de Janeiro) 주, 이스페리트상투(Espírito Santo) 주 기업들은 국영기업 해체를 통해 민영화에 성공했지만 알라고아스(Alagoas)주와 빠아우이(Piauí) 주의 입찰은 지원업체 미달로 실패했다.¹⁵ 특히 배전 업체들의 경우 지역별로 정치적 영향을 심하게 받는 관계로 오랫동안 기업의 높은 직위를 놓고 벌어지는 정당들 간의 할당 문제는 고질적인 비리의 온상이 되었고 이러한 상황은 비용을 증가시키는 작용을 했다. 더욱이 일레트로브라스 지분의 60%가 연방정부에 속해있어 결국 브라질 국민의 세금으로 비용이 충당되어야 하는 가운데 일레트로브라스는 완전한 구조개혁을 완성하지 못하고 배전업무를 떠맡게 되었다. (Exame, 2018.07.02.)



출처: Witzler Energia, "Como a indústria influencia no crescimento do mercado livre de energia".

그림 9. 전력산업 내 업체 수 변화 (2000-2020)

15 이들 주의 일레트로브라스 구조개선에서 Eletropaulo, CPFL, Light 및 Escelsa와 같은 독립 회사가 생성되었지만, 소비시장이 작고 빈곤 지역인 북동부 알라고아스 주의 Ceal과 북부 지역 빠아우이(PI) 주 자회사인 Cepisa는 입찰에 실패하여 다시 Eletrobras에 인수됐다.

기능적 측면에서 기후변화 측정의 어려움과 브라질 전력의 높은 수력 의존도로 인해 기후변화는 수력발전 용량을 변화시키고, 송배전망을 손상시킬 수 있다. 특히 수문학¹⁶적 패턴 변화는 온실가스 배출로 인해 발생하는 생물권과 생물지구화학 순환의 변화가 원인으로 작용하지만, 지역적으로는 토지 사용과 삼림 피복 형태의 변화로 인해 발생할 수도 있으며, 이는 지역적으로 수자원 가용성이 감소함에 따라 유량조절 능력을 축소하고 에너지 생산을 대거 감소시킬 위험성이 있다. (Fractal Engenharia) 현재 진행되고 있는 에너지 전환은 생산, 전송, 분배 및 소비하는 방식 전반에 걸쳐 깊숙이 변화시키고 있으며 이러한 변화는 향후 계속해서 재설계되어 기업, 정부, 사회 또는 개인에게 커다란 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 전송의 경우 역시 용량 감소, 전기 손실 증가, 신뢰성 감소, 전송용량 축소, 재료마모, 송전선 수명 등 기후 변화로 인한 문제가 발생할 수 있으며 극한 기상 현상 빈도 증가 역시 전력시장에 큰 손실을 줄 수 있다.

이러한 모든 제반 여건과 법·제도 및 산업역량은 미래형 재생에너지 개발과 이를 생산하는 국내 기업들이 경제적 효과를 내어야 긍정적 편입으로 발전할 수 있다. 특히 일부 대기업 활동에 편중된 구조를 가진 브라질 전력 산업은 선진국 기업들과 동등하게 경쟁할 수 있는 중·소기업 참여가 병행되어야 하며 보조와 보완기능 없이 외부의 전력산업 개편에 동반한다는 것은 매우 위험할 수 있다. 즉 브라질의 각 지역에 적합한 자체적 자원과 시장을 기반으로 하는 해결책이 마련되고 생산궤도에서 외부의존도를 줄여가는 장치가 필요하다.

전력산업 전환의 사회·환경적(socio·ambiental)역할

브라질 지리통계청(IBGE)에 따르면 브라질 소비자물가지수(IPCA) 기반의 2020년 거주 소비자의 누적 전기요금 인상률이 12개월 동안 21%를 기록했다. 이는 당해 누적 물가상승률 10.06%(최근 6년 만에 최고치)의 2배 이상으로 브라질 인플레이션의 주요 동인 중의 하나이고 그 이전 해부터 세계에서 두 번째로 비싼 요금을 기록했다. 브라질은 현재 약 171,000 메가와트

16 수문학은 지구상의 물의 순환을 대상으로 하는 지구과학의 한 분야로 물순환의 각 과정 - 침투, 유출, 증발산, 지하수 유동, 호소, 하도 유출 등을 연구하는 분야이다. (위키백과, 수문학)

(MW)의 전력을 보유하고 있고 에너지원의 온실가스 배출은 적지만 소득 대비 가격적 측면에서 소득수준이 훨씬 높은 1위 독일보다 더 비싼 편에 속한다. (Exreacclass, 2022.01.14)

전기요금은 브라질 국가전력공사(Aneel)가 결정하고 매년 재조정되며 석탄, 경유 및 가스와 같은 고가의 에너지를 사용해야 하는 경우 전기요금에 추가 요금이 부과된다. 실제로 전력위기는 이미 2001-2002년 까르도주(FHC) 정부 때부터 실제 경험을 했고, 이에 대한 대응책을 10년 이상 추진한 상태다. 무엇보다도 최근 기후변화로 인한 가뭄이 심각한 문제를 유발할 수 있다는 개연성을 염두에 두고 정부는 효율적인 대체에너지에 관한 연구를 진행해 왔다. 국가마다 에너지 생산 비용은 다양하게 나타나지만, 브라질에는 석탄 및 석유와 같은 화석연료로 생산되는 에너지 가격이 수력발전 전기 비용보다 훨씬 더 비싸다. 이러한 이유로 석탄 기반의 화력 발전은 가장 비용이 많이 드는 방식 중의 하나로 다른 에너지원 공급이 부족할 경우 대체 원으로 사용하고 있다.

이러한 이유로 브라질에서는 강수량 부족으로 수력발전소 가동이 어려울 경우 화력발전소를 가동하는데 이러한 상황을 소비자에게 알려주기 위해 정부는 이른바 "요금 플래그 제도(sistema de bandeiras tarifárias)"¹⁷를 도입했다. 이 제도는 요금 인상 정보에 따라 소비자가 전기 소비 절약 여부를 선택한다. 브라질지리통계청(IBGE)에 따르면, 에너지 비용은 평균 5개의 최저임금(중저 소득층인 C 계층에 해당함)을 받는 가구 예산의 5.29%를 차지하며, 이는 일반 근로자의 생활비를 고려할 때 매우 높은 비중에 해당한다고 밝혔다.¹⁸

에너지 가격 인상에 영향을 미치는 다른 요인은 브라질 전력 부문의 새로운 형태의 회사 구성으로 인해 발생하는 비용이다. 구조개혁 이전에는 대다수 기업이 국영기업인 관계로 가격 인상의 경우 공공요금 차원에서 국가가

17 요금표시 시스템은 신호등과 같은 색상(녹색, 노란색, 빨간색)으로 캡티브마켓 소비자가 발전 조건으로 인해 에너지 가격이 증가하는지를 나타낸다. 이 시스템은 매달 정해진 요금내에서 에너지 생산에 유리하거나 불리한 상황을 표시해 주는 시스템으로 비가 적게 내려 수력발전소 저수량이 충분하지 않을 경우 안정된 전력 공급을 위해 화력 발전소를 가동한다는 것을 표시하면서 요금 인상 유무를 표시하여 소비자에게 알려주는 시스템이다. Esferaenergia(2020.09.22.)

18 브라질 지리통계청은 월 소득을 기준으로 A(최고소득층)-E(최저소득층)으로 분류한다.fdr(2020.10.03)

조정할 수 있던 반면, 민간 대기업들이 전력산업을 장악하며 국가의 경제 상황이나 가계 예산과 관계없이 주주에게 더 많은 이익 배당이 주목적인 특성에 따라 가격 조정의 압박을 받기 때문이다.¹⁹

2017년부터 전력사업 운영과 예산에 대한 전반적 관리 업무가 법률 9,022호(Lei N° 9.022/2017)를 통해 전력거래소(CCEE)에 이양된 이후 전력 부문의 시장개방 정도는 훨씬 높아졌지만, 국내 소비자들은 같은 전력을 소비하면서 높은 가격을 지불하고 전기를 사용한다는 사실에 불만을 느끼고 있다. 새로운 시장과 산업패러다임에 편입하는 대부분 국가에서 겪는 이러한 변화는 실제 소비자인 국내 사회의 평가를 간과하는 경향이 있다. 전력 부문 개혁 이후 전개되기 시작한 법제도 개정이나 산업구조 조정 및 경쟁 시장개발 등의 구체화 과정은 발전(전력생산) 부문에 소수의 대형 공영 회사와 다수의 소규모 민간회사가 활동하고 있는 산업구조나 낮은 비율의 자유시장 비중의 시장구조 개혁의 해결 없이 제도와 현실의 괴리 속에서 당면할 국내 사회적 비용에 대해 간과하고 있다.

그 외에 전기에너지에 대한 접근도 역시 문제시되고 있다. 파리 기후회의 COP 21 이후 국제사회와의 약속 이행과 유엔 지속 가능한 발전 의제에 따라 브라질은 2030년까지 전기에너지에 대한 접근도 제고를 약속했지만, 실행이 이루어지지 않고 있는 상태다. 또한 기후 위기와 관련하여 온실가스 배출이 적은 재생에너지원 우위 유지와 확대 대상이 되는 법정 아마조니아(Amazônia Legal)²⁰와 같은 지역 역시 9십9만 명 정도의 인구가 아직도 전기 공급을 못 받는 실정이며 브라질 북동부와 북부지역 도시 외곽지역 역시 인프라 시설이 현저히 부족한 실정이다.(Santos, André Quites Ordovás et al. 2021, 11-12)

남미 에너지 통합과 효율성

전력산업에 디지털화가 확산되면서 탈중양화가 일어나고 있으며 개발과

19 Dieese & ICS(2021.10.05.), “Crise de energia e transição justa” Nota Técnica, n.263.; Nota Técnica, 2021.

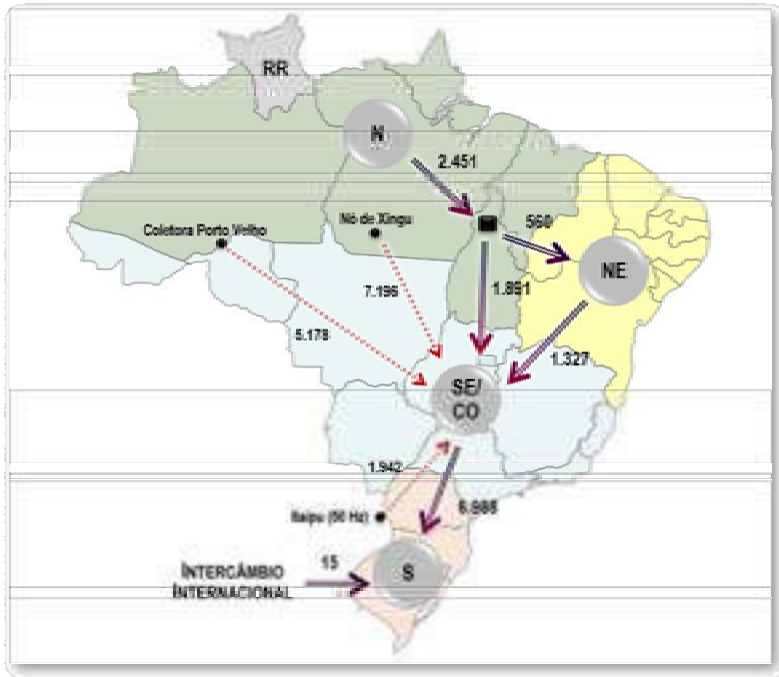
20 법정 아마조니아는 브라질 보완법 124호 (2007.03.01.) 2조에 의해 정해지고 아마존개발청(SUDAM-Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia)이 관리하며 9개의 주로 형성된 지역이다.재인용 Lee, Mee-Joung(2021), p.232.

가능성 향상보다 효율성 증가를 지향하는 추세에 있다. 소비 및 자원 사용 효율성을 증가하기 위해서는 혁신을 통해 산업 재료의 효율성 제고와 연결성을 향상시켜야 하는데 고급 디지털 및 통신 기술을 통해 운송의 최적화와 에너지 절감이 가능한 추세이다. (IRENA, 2019) 이러한 추세와 맥락을 같이 하여 지역별 에너지 통합의 근거는 잠재적인 긍정적 효과로 에너지 안보를 촉진하고, 시스템적 효율성 증대시키며, 합리적인 비용이나 시장 확장 등 긍정적인 영향으로 작용한다. 1980년대에 아르헨티나와 칠레 사이에 상호 연결이 구축되어 화력 발전에 필요한 화석 연료 수입에 대한 칠레의 의존도를 줄였고, 최근에는 풍력 및 태양 에너지 기반 확장을 위한 입찰이 가속화되고 있는 가운데 브라질, 멕시코, 칠레, 페루의 편입이 가시화되고 있다. (IRENA, 2022)

그러나 에너지 통합 절차는 단순히 국가 간의 송전선 공유에 국한되지 않고 상호 연결을 통해 가변 전력 공급을 가능하게 하는 것이 중요하며, 잠재적으로는 국가 간 계약 체결 또는 발전소 건설과 같은 에너지 계약을 통해 시장의 결합, 거래 에너지양과 가격 책정, 공유 에너지 계획에 관한 규제 등 다양한 차원의 통합을 염두에 두어야 한다. 또한 국가마다 정치·경제·사회적 다양성과 지정·지경학적 상황이 다른 이유로 국가 간에 조화된 규칙이 없고, 규제 및 정치적 불안정은 계약 위반이나 철회, 공급 축소 등 에너지 통합에 장애가 되는 많은 요인들로 작용한다.²¹

라틴아메리카의 에너지 통합의 역사는 큰 기대로 시작되었다가 실망스러운 결과로 끝나는 특징이 있다. 전력 부문에서 큰 규모의 통합 과정이 20세기 후반에 시작되어 Itaipu(브라질·파라과이), Salto Grande(아르헨티나-우루과이) 및 Yacyretá(아르헨티나-파라과이)의 양국 수력 발전을 통한 에너지 통합 과정이 있었다. (그림 10 참조) 국경에 위치한 수력발전 잠재력 개발은 국경을 같이 한다는 지리적 위치로 결정되는 자연적 조건이 개발에 유리하게 했고, 지정학적 측면에서 국가의 에너지 자주권을 확보하기 위해 추진된 결과이기도 하다.(Cebri, 2020, p.II)

21 Cebri(2020. 12), “Integração energética na América Latina: oportunidades e desafios” p.I



출처: SEE/DMSE/MMA(2021. 05), “Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro, p.9

그림 10. 브라질 주요 전력 거래 지도

또한 라틴 아메리카 국가의 자유화 추세에 따라 민간 투자 유치를 통해 상호 연결을 가능하게 했고, 각국의 내부 시장에서도 운영비용의 차이를 활용해 국가 간 거래가 유리할 것이라고 보았다. 그러나 2000년대 초 경제위기와 더불어 외부 공급은 물론 내수 충족도 위기에 당면하면서 남미 국가들 간의 수출입 계약 위반 및 파기가 발생하기 시작했으며 2005년 아르헨티나의 수요 증가에 따른 생산기반 부족으로 생긴 공급 위기로 칠레와 우루과이 수출을 축소하기도 했다.²² 그러나 이러한 에너지 통합의 장애에도 불구하고 남미대륙의 전력 수출입은 남미대륙 인프라 통합과 연결되어 있다. 최근 2021년 5월 아르헨티나, 우루과이와 국제 전력 교류가 있었고 브라질 역시

22 Castro, Nivalde J. & Freitas, Katia(2004.06.16.), “A crise de energia na Argentina”, IE-UFRJ, IFES, N.1367, Rio de Janeiro

이들 국가와 관계하면서 지속적인 무역 가능성을 타진하는 등 이러한 움직임은 지속해서 그 잠재력을 활용할 가능성이 있다.

전력은 경제적 중요성 외에 일반시민들이 일상생활에 절대 불가결한 인프라이다. 브라질 전력 시스템은 라틴 아메리카에서 가장 큰 규모를 자랑하지만 세계 최대 전력 소비국 8위 수준에서 향후 늘어나는 수요를 국내 자원만으로 충당하기 어려워질 수 있다.²³ 재생에너지 생산의존도가 자연과 기후에 의존하는 브라질로서는 전력부족이나 전기료 인상, 또는 시장의 규모가 커질 경우 기존의 생산기반만으로는 공급을 보완할 대안이 거의 없다. 이러한 측면에서 남미의 전력무역은 브라질 국내 통합시스템의 약점을 보완하고 시장의 경쟁력도 높일 좋은 기회가 될 것이다.

결론

브라질은 재생에너지원 기반으로 “경제의 전기화”를 달성할 수 있는 최적의 조건을 갖춘 국가이다. 풍부한 자연환경을 기반으로 지속 가능한 전력원 개발을 이룬 모범적 사례이기도 하다. 브라질은 이미 세계 전력 재생에너지 계획의 목표치에 이미 도달한 상태이고, 정책적으로도 재생 전력원 다양화 목표를 순조롭게 달성하고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 진행되고 있는 브라질의 에너지 전환 패러다임으로의 편입은 사회·경제적 측면의 허점을 가지고 있다. 모든 국가의 특성이 다르듯이 브라질의 에너지 편입은 국가적 자주성과 자치성을 확보가 중요하다. 비록 선진국의 첨단 모델이 경제적 효율성과 실행의 공고성을 동반하지만 가장 중요한 것은 산업이 소비자를 위해 어떠한 이익을 줄 수 있느냐 하는 문제이다. 새로운 공공 인프라사업이 사회적 공익을 무시한다면 전력 산업은 그 존재의 의미를 상실할 수 있다. 지나친 외부지향적 산업정책으로 인해 국내 소비자가 불이익을 당한다면 향후 국가 경제의 미래 또한 보장받을 수 없다. 화석에너지가 돌이킬 수 없는 자연 파괴를 일으킨 것과 같이 전력 재생에너지 발전이 소비자의 사회적 이익을 담보로 한다면 산업적 의미가 없어질 것이다. 무엇보다도 에너지부 문은 전략적 산업인 동시에 모든 산업과 연계된 기반산업으로서 국가 안보의 기초이고 치명적인 무기

23 Index Mundi(2020),

가 될 수도 있다.

이러한 맥락에서 브라질의 전력시장 개방과 ”경제의 전기화”는 브라질에 맞게 설계되고 적용되어야 한다. 브라질에 적합한 규제체계 확립과 브라질 사회가 호응하고 국내소비자의 이익이 우선되는 재생에너지 기반이 마련되어야 한다. 비록 전력산업을 통해 발전될 신재생에너지원의 확대가 긍정적인 미래사회 구축에 일익을 담당하리라 예상하고는 있지만 이러한 전력산업의 에너지 전환과 패러다임 편입을 주도하는 주체들이 브라질 사회의 공공성과 사회·환경적 책임을 다하는 혁신을 함께 진행할 수 있을지가 관건이다.

참고문헌

- Aneel(2018); Instituto E+ Transição Energética, “Panorama do Sistema Elétrico Brasileiro”,
BEN(Balanco Energética Nacional)
- Camargo, Ivan(2010), “A Aneel e o Marco Regulatório do Brasil”, Aneel
- Canal Energia(2021.02.18.), “Energia eólica chega a 18GW de capacidade instalada no Brasil”
<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53163929/energia-eolica-chega-a-18-gw-de-capacidade-instalada-no-brasil>
- Casarin, Ricardo(2021.05.19.), Reforma do setor elétrico pode acelerar o potencial renovável do Brasil“ Portal Solar,
<https://www.portalsolar.com.br/noticias/politica/regulacao/reforma-do-setor-elétrico-pode-acelerar-o-potencial-renovavel-do-brasil>
- Castro, Nivalde J. & Freitas, Katia(2004.06.16.), “A crise de energia na Argentina”, IE-UFRJ, IFES, N.1367, Rio de Janeiro
- Cebri(2020. 12), “Integração energética na América Latina: oportunidades e desafios”
- Dieese & ICS(2021.10.05.), “Crise de energia e transição justa” Nota Técnica, n.263.;
Nota Técnica, 2021.
- Dusol(2020.06.25.), “<https://www.dusolengenharia.com.br/post/matriz-energetica-brasileira-proximos-10-anos/>
- Eletrobras, “Sobre Eletrobras”,
<https://eletrobras.com/pt/Paginas/Sobre-a-Eletrobras.aspx>
- Emprapa, “Entenda a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012”,
<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal>
- Energês(2021.06.22.)“Diferença entre ACR e ACL”
<https://energes.com.br/diferenca-entre-acr-e-acl/>
- ENlighten(2019.07.18.), “우리나라 전력시장 구조의 현재와 미래“,
https://enlighten.kr/insight/policy-issue/2873?utm_source=solarconnect&utm_medium=insight&utm_campaign=contents_200911
- EPE, “Matriz Energética e Elétrica“
<https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>
- Esferaenergia(2020.09.22.), “O que são bandeiras tarifárias e como esse sistema funciona?”, <https://esferaenergia.com.br/blog/bandeiras-tarifarias/>
- Estado de São Paulo(2020.12.09.), “Brasil é modelo em geração de energia limpa”

- <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-modelo-em-geracao-de-energia-limpa,70003545423>
- Exame(2018.07.02.) “Em 20 anos, subsidiárias da Eletrobras acumulam prejuízo de R\$22 bi”, <https://exame.com/negocios/em-20-anos-subsidiarias-da-eletobras-a-cumulam-prejuizos-de-r22-bi/>
- Extra class(2022.01.14.), “Em breve, o Brasil poderá ter a conta de luz mais cara do mundo”, <https://www.extraclasse.org.br/economia/2022/01/em-breve-o-brasil-podera-ter-a-conta-de-luz-mais-cara-do-mundo/>
- fdr(2020.10.03) <https://fdr.com.br/2020/10/03/classe-social-descubra-se-pertence-ao-grupo-b-ou-c/>
- Folha de São Paulo(2022.03.05.) “Rio-X da Eletrobras”
<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/privatizacao-da-eletobras-corre-contra-o-tempo-para-buscar-r-25-bi-na-bolsa.shtml>
- Fractal Engenharia “O impacto das mudanças climáticas no setor elétrico brasileiro”, [https://www.fractaleng.com.br/mudancas-climaticas-no-setor-eletrico/G1\(2022.02.15.\)](https://www.fractaleng.com.br/mudancas-climaticas-no-setor-eletrico/G1(2022.02.15.)) “Privatização da Eletrobras: veja os próximos passos”
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/02/15/privatizacao-da-eletobras-veja-os-proximos-passos.ghtml>
- Gazeta Mercantil, (2004.11.08), “MAE vira CCEE nesta quarta-feira e abre o cronograma do leilão” Energia, p. A-8;
- Green Energy Institute, http://www.gei.re.kr/bbs/board.php?bo_table=bbs4_01&wr_id=1
- ICS(Instituto Clima e Sociedade 2020.02), “Panorama do Sistema Elétrico Brasileiro”
- Index Mundi(2020), https://www.indexmundi.com/world/electricity_consumption.html
- Instituto Acende Brasil(2022.01), “Transformações e inovações na Distribuição e Comercialização de Eletricidade” White Paper N°27,
- Instituto E+(2019), “Panorama do Sistema Elétrico Brasileiro”
_____(2020, 04) A reforma do Setor Elétrico sob a Oersoectica da Transição Energética,
- IRENA(2019), “A Roadmap to 2050”, Global Energy Transformation,
_____(2022), “Latin America and the Carriibbean”, Geographical Focus,
<https://www.irena.org/lac>
- KEMRI(2018.07) “글로벌 전기화(Eletrification)현황 분석 및 전망”
- Lee, Mee-Joung, “The Dynamic Relations between Industrial Activities and Environmental Modifications: in the Diachronic Orbit of Argicultural Development in Brazil”, *Latin American and Caribbean Studies*, V.40, N°1. pp.207-244.

Lei N°9074, de 7 de julho de 1995.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9074&ano=1995&ato=c1ag3YU5UeJpWTf30>

Mapfre “A eletrificação da economia, desafio da transição energética”,

<https://www.mapfreglobalrisks.com/pt-br/gerencia-riscos-seguros/>

Monthly Electrical Journal(2021.08.02.), “분산에너지의 장점과 단점”,

<http://www.keaj.kr/news/articleView.html?idxno=4192>

OECD iLibrary(2021), “Driving Performance at Brazil’s Electricity Regulatory Agency”,

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/24744f91-en/index.html?itemId=/content/component/24744f91-en#chapter-d1e5333>

Omega Energia(2021.10.06.), “Você sabe o que é PCH e CGH? Conheça as diferenças, potência e mais”, <https://blog.omegaenergia.com.br/sua-energia/o-que-e-pch-cgh/>
ONS 2020

Santos, André Quites Ordovás et. al.(2021, 05) ,“Electricity Market in Brazil: A Critical Review on the Ongoing Reform”, Energies,

SEE/DMSE/MMA(2021. 05), “Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro,

Walvis, Alida and Gonçalves, Edson Daniel Lopes(2014), “Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia”, CERI/FGV,

Web site do senado brasileiro, <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/492790/noticia.htm?sequence=1>

Witzler Energia, "Como a indústria influencia no crescimento do mercado livre de energia", <https://www.witzler.com.br/2021/05/24/como-a-industria-influencia-e-influencia-no-crescimento-do-mercado-livre-de-energia/#nossa-empresa>

위키백과, 수문학

Article Received: 2022. 03. 29

Revised: 2022. 04. 12

Accepted: 2022. 04. 26

변화이론의 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램 평가 - 교육·보건·노인 빈곤 분야를 중심으로 -*

전혜선

한국국제협력단**

ABSTRACT

Evaluating Bolivia's Cash Transfer Programme through the Theory of Change - Focusing on Education, Health, and Elderly Poverty:

This study evaluates Bolivia's cash transfer programme and verifies whether and how the programme contributed to the reduction of poverty and inequality. To support this study, literature reviews, Bolivian government reports and international statistical data from 2006 to 2019 were consulted. This study examines the programme's performance through the theory of change and OECD/DAC evaluation standards, which is the first time a social programme has been evaluated through these lenses. The study resulted in the following findings: this programme had high relevance and coherence due to the consideration of the beneficiaries' needs and compatibility with other social strategies. Also, the programme achieved its aim of reducing poverty and inequality. Due to the government's strong willingness to maintain and execute the programme, the programme is expected to be sustainable. However, poverty and inequality have multifaceted characteristics, so it is necessary to understand the programme in the local context and multidimensional aspects. Therefore, the theory of change and the OECD/DAC evaluation standards were utilized.

Keywords: Bolivia Cash Transfer Programme, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad, Programme evaluation, Poverty, Inequality / 볼리비아 현금이전 프로그램, 보노 후안시토 뽀토, 보노 후아나 아술두이, 렌타 디그니다드, 프로그램 평가, 빈곤, 불평등

* 본 논문은 제10회 외교부-라틴아메리카학회(LASAK) 중남미 논문 공모전 대상 수상작입니다.

** Hye-Sun Jeon is a manager of Korea International Cooperation Agency
(hyesunjeon@koica.go.kr)

서론

코로나19 이후 지급된 국민지원금을 계기로 국내에서도 현금이전에 이목이 집중되고 있다. 현금이전은 빈곤 감소를 목적으로 수혜자에게 직접 현금을 지급하는 정책수단이다. 단기적으로는 빈곤층의 생활수준 개선, 장기적으로는 세대 간 빈곤 전이를 차단하고자 한다(Kim 2013). 1990년대 후반 멕시코와 브라질에서 수혜 대상자가 특정 조건을 이행할 경우 현금을 지급하는 ‘조건부 현금이전’이 성공한 이후, 여러 국가에서 현금이전을 주요 정책수단으로 도입했다.

경제·사회복지 수준이 남미 최하위였던 볼리비아 정부는 빈곤과 불평등 감소를 목적으로 2000년대부터 교육·보건 분야에 조건부 현금이전을, 노인 빈곤 분야에 무조건부 현금이전을 시행 중이다. 여기서 제기되는 질문은 이렇게 장기간 시행된 프로그램이 성과가 있었는지, 어떤 과정을 거쳐 성과를 달성할 수 있었는지, 그리고 현재까지의 성과가 앞으로도 지속 가능한지 등이다.

본 연구는 볼리비아의 현금이전이 거시적인 수준에서 빈곤 감소라는 성과를 발생시켰는지 확인하기 위해, 프로그램 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램을 평가한다. 그리고 프로그램의 다면적 이해를 위해 국제개발협력 분야에서 보편적으로 사용하는 경제개발협력기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee 이하 OECD/DAC)의 평가 기준을 활용한다. OECD/DAC 평가 기준의 장점은 지속가능성과 타 정책과의 일관성 등 기존 정책평가에서 다루지 않았던 측면을 함께 평가할 수 있다는 것이다.

본 연구는 평가를 구체화하기 위한 수단으로 저자가 작성한 평가 매트릭스를 활용한다. 그리하여 연구자의 직관에 의존하기 쉬운 정성적 평가의 오류를 해소하고, 가능한 한 객관적인 연구를 실시한다. 더불어 어떠한 가정과 맥락이 성과 달성에 개입하는지 살펴보기 위해 변화이론의 관점을 적용한다.

연구방법으로는 질적 방식을 택해 관련 정부 보고서와 문헌, 국제 통계자료를 검토한다. 연구의 시간적 범위는 정책의 유사성과 일관성을 고려, 현금이전 프로그램 착수 당시 집권 대통령이었던 에보 모랄레스 전(前) 대통령

의 재임 기간인 2006년부터 2019년까지로 한정한다.

본 논문은 볼리비아 현금이전 프로그램을 둘러싼 정치·경제·사회 등 거시적 환경과 프로그램을 구성하는 개별 현금이전의 이행 과정을 살펴본다. 이후 선행연구를 기반으로 본 연구의 분석틀을 제시하고, OECD/DAC 평가 기준에 맞춰 프로그램의 성과를 평가하고 결과를 제시한다.

이 연구의 의의는 OECD/DAC 평가 기준을 사회정책 프로그램 평가에 적용하고, 볼리비아의 현금이전을 ‘프로그램 관점’에서 평가한 국내 최초의 연구라는 점에 있다. 본 연구는 향후 국제개발협력 평가 기준의 광범위한 활용을 촉진하고 프로그램 관점에서의 정책평가를 견인하는 등 긍정적인 효과를 창출할 것으로 기대된다.

볼리비아 현금이전 프로그램의 전개

각종 사회정책은 다른 정책과 상호보완 관계, 때로는 긴장 관계 속에서 결정되고 시행된다(Kwon 2007). 특히 정부가 제한된 자원을 운용한다는 측면을 고려할 때, 사회정책은 다른 경제 정책과 경쟁 관계에 놓이거나 우선 순위가 낮아질 수 있다(UDAPE 2015). 더불어 정책·프로그램과 같은 정부 개입의 착수는 사회적 측면과, 제도적·재정적 지속가능성은 정치·경제적 측면과 깊은 관계가 있다. 따라서 사회 정책을 심층적으로 이해하기 위해서는 프로그램을 둘러싼 거시적 환경을 검토할 필요가 있다. 아래에서부터는 이러한 거시적 환경에 의해 착수된 현금이전 프로그램이 시간·분야·단계별로 어떻게 전개되었는지에 대해 살펴보기로 한다.

프로그램의 거시적 환경

정치적 목적

에보 모랄레스는 코카 재배 농민 지도자 출신으로 볼리비아 역사상 최초의 원주민 대통령이다. 따라서 원주민, 빈곤 및 취약계층, 노동자 등에 친화적인 성격을 가질 수밖에 없었다. 볼리비아 국민들은 신자유주의적 경제 정책에 반감을 갖고 있었다. 2004년 7월 가스전쟁¹을 해결하기 위한 국민투표에서 국민의 92.19%가 탄화수소 소유권 국유화에 동의했으며, 87.31%의

국민들이 민영화된 국영석유회사(YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) 재국영화에 찬성했다(Yi 2007).

이런 분위기를 반영하듯 2006년 취임한 에보 모랄레스 정부는 ‘자원은 국민의 재산이고, 국민의 목소리는 신(神)의 목소리이기 때문에 자원 사유화는 안 된다’는 것을 기본 담론으로 삼았다(Mignolo 2006). 에보 모랄레스 정부는 원자재 수출을 통한 이익을 전 국민에게 공정하게 배분하는 것을 정부의 역할로 인식했다. 따라서 경제적 잉여금을 창출해야 하는 전략분야(탄화수소·광물·전력·환경)와 수익과 고용을 창출하는 분야(산업·관광·주택·농축산업)로 산업군을 분류하고, 전략분야의 이익이 임금·고용창출 분야로 재분배되도록 했다. 이는 ‘생산적 커뮤니티 사회경제 모델’로 구현되었으며, 이를 통해 볼리비아 정부는 ‘국가는 산업 간 이익을 전환할 수 있는 재분배자이며, 산업화되고 생산적인 볼리비아를 만들어야 한다’고 공표했다(MEFP 2014).

모랄레스 대통령은 천연가스 산업에 대한 국가 통제를 강화하고, 통신·전화·교통 등 다양한 산업 부문에서 재국유화 정책을 폈다. 2006년 5월 1일 최고법령 28701을 통해 천연자원의 전면적 국유화와 세금 인상을 명문화하고 자원 개발 시 국가의 수익률을 높이는 조항을 신설하였으며, 18% 로열티와 32%의 탄화수소직접세(Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH)를 부과했다(Yi 2007).

2009년 2월에는 천연자원의 국유화를 주요 내용으로 하는 신헌법을 제정했다. 신헌법을 통해 천연자원의 소유·운영·관리·책임 등을 국유화하고 자원 개발의 관리·통제 최고 권한을 국가에 귀속시켰으며, 이후 신탄화수소법 3058을 통해 민간분야의 천연자원 개발 참여를 제한했다(Ibid.). 또한 자원의 수출·판매 수익을 배분하기 위해 관련 기관의 지위 강화령, 최고 행정명령 등 제반 법령도 공표했다.

1 2002년 산체스 데 로사다 볼리비아 대통령은 국제통화기금(IMF)의 권고에 따라 다국적 회사와 함께 볼리비아에서 칠레로 이어지는 대규모 천연가스 파이프 라인을 건설하려는 계획을 세웠다. 그러나 신자유주의적 성격의 정책에 반대한 국민들은 산체스 대통령의 즉각적인 퇴진과 가스 산업의 재국유화를 요구하며 전국적인 시위를 벌였다. 대통령 퇴진 요구는 한 달 넘게 지속되었고 정부는 강경 진압으로 대응했다. 결국 수백 명의 사상자가 발생되어 산체스 대통령은 2002년 10월 17일 사임했다. 이후 임시 집권한 부통령 까를로 사 메사 대통령은 국민투표를 통해 천연가스 국유화를 결정하겠다고 밝혔으나, 투표 문항에 가스 산업의 국유화와 관련된 질문은 없었다. 이에 국민들은 투표 불참 운동을 선언했으며, 볼리비아 전역에서는 기만적인 투표에 항의하는 시위가 이어졌다.

경제적 기반

볼리비아는 평가 대상기간 중 실질 GDP 성장률 4.2%로 다른 중남미 국가 평균보다 1% 높은 경제성장률을 유지했다. 이는 2000년대 증가한 수출 덕분이라 할 수 있는데, 수출액은 2000년에 GDP의 18%, 2010년에 41%, 2012년에 47%로 절정을 이루었다. 또한 실질 GDP는 2000년부터 2014년까지 80% 이상, 1인당 실질 PPP 기준으로는 42% 이상 증가했다. 세입 또한 2005년 GDP의 21%에서 2014년 28%로 상승했다².

이러한 변화는 탄화수소 산업에서 기인했다. 볼리비아는 천연가스 생산의 약 80%를 수출하고, 나머지 20%는 국내 소비용으로 활용한다. 그 중 천연가스는 전체 수출액의 약 50%를 차지하며, 이 중 대부분을 브라질과 아르헨티나로 수출한다.

볼리비아 정부는 탄화수소 자원의 이익을 현금이전, 연금, 사회적 서비스의 형태로 재분배하는 체계를 구축했다. 2007년에는 국영석유회사(YPFB)와 국영광산회사인 COMIBOL(Corporacion Minera de Bolivia)에서 나온 수익으로 교육 현금이전 재원의 47%를 충당했다. 타 현금이전 재원으로도 수익을 활용함에 따라 2009년에는 YPFB로부터 53%, COMIBOL에서 13%를, 2011년에는 YPFB가 18%, COMIBOL이 9%를 분담했다(Aresti 2016). 이렇게 볼리비아는 풍부한 자원을 기반으로 적극적인 국가주도형 성장 정책을 채택하되, 경제성장으로 인한 수익은 재분배하는 경제 모델을 택했다. 이러한 천연자원의 수출 호황과 적극적인 수출 이익 재분배는 현금이전을 시행할 수 있는 경제적 기반이 되었다.

사회적 필요

볼리비아는 정부는 2004년 1월 31일 빈곤·취약 인구를 대상으로 한 각종 사회 사업 실행을 위해 사회보호 네트워크(la Red de Programas de Protección Social)를 구축했다. 이 네트워크는 빈곤 가정의 소득 감소 완화에 초점을 두고 있었다. 따라서 자연재해, 세대 간 빈곤 전이 등 구조적인 경제 문제, 극심한 빈곤 등 빈곤·취약계층의 다양한 필요(needs)에 대응할 수 없다는 문제가 제기되었다.

2 <https://data.worldbank.org>(검색일 : 2021.10.11.)

2005년 기준 볼리비아의 빈곤율은 60%에 달했으며, 이 중 특히 인구의 절반을 차지하는 원주민 계층의 빈곤이 심각한 상태였다. 인간개발지수 또한 0.636으로 남미 대륙에서 낮은 편이었으며, 천 명당 5세 미만 아동 사망률도 61.4%에 달했다. 또한 비공식 노동 종사자가 많아 기여형³ 연금 가입자 등 사회보장의 혜택을 받는 인구가 적은 편이었다(UNDP 2006).

각종 사회정책의 시행에도 불구하고 심각한 빈곤과 불평등이 지속되고 있다는 인식하에 볼리비아 정부는 2007년 8월 22일 ‘사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크(la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral comunitario; RPS-DIC)’를 창설했다. 새천년개발목표(Millennium Development Goals; MDGs)를 달성하고 구조적인 빈곤을 해결하기 위해서였다.

동 네트워크는 ① 기회 및 사회활동 창출, ② 취약계층 보호, ③ 단기적 전환, ④ 커뮤니티 통합 개발 등 총 4개의 전략으로 구성되어 있었다. 그 중 ‘기회 및 사회활동 창출 전략’ 실행을 위해 교육과 모자보건 분야에, 그리고 ‘취약계층 보호 전략’ 실행을 위한 노인빈곤 분야에 현금이전이라는 정책 수단을 도입했다(UDAPE 2016). 결과적으로 이러한 삶의 질 개선과 빈곤 완화에 대한 사회적인 요구가 볼리비아 현금이전 프로그램을 낳게 되었다.

볼리비아 현금이전 프로그램의 전개

현금이전 프로그램 착수 전 볼리비아는 각종 모자보건 지표의 수치가 타 중남미 국가에 비해 낮고, 특히 마치스모(Machismo)⁴현상이 매우 두드러져 싱글맘의 비율도 높았다. 볼리비아 최고법령 66호는 이런 낮은 모자보건의 질이 높은 모성 사망률과 영유아의 만성적인 영양실조를 낳고, 또 다른 사회적 소외와 차별, 그리고 세대 간 빈곤을 극복할 수 있는 가능성을 제약한다고 설명한다.

이에 따라 볼리비아 정부는 2009년 신헌법을 통해 교육·보건 등 서비스, 사회 보장의 보편적인 제공과 빈곤 감소를 국가의 의무로 구체화했다. 보다 상세하게는 국가는 차별이나 소외 없이 모든 국민들의 교육·건강에 대한

3 사적연금제도의 일환으로 고용주와 피고용인이 퇴직 시 연금으로 돌려받을 기여액을 지급하는 방식으로, 공식 노동 분야에 종사하는 근로자만이 가입되는 연금제도이다.

4 중남미 지역 전반에 남성 중심적 문화가 뿌리 깊게 자리하고 있는 현상을 말한다.

접근을 보장해야 하며, 경제적 어려움이 있는 이들에게 우선적으로 교육 서비스를 지원해야 한다고 규정했다. 이러한 배경으로 볼리비아 정부는 2006년 10월 교육 분야 조건부 현금이전 프로젝트⁵인 보노 후안시토 뎀토(Bono Juancito Pinto, 이하 BJP)⁶를 도입했다. 이후 2008년 11월 보편적 사회보장 달성 및 노인인구의 빈곤 감소를 위한 무조건부 현금이전인 렌타 디그니다드(Renta Dignidad, 이하 RD)를, 마지막으로 2009년 4월 도농 간 보건 격차와 산모·영유아의 사망률을 줄이기 위한 현금이전인 보노 후아나 아술두이(Bono Juana Azurduy, 이하 BJA)를 착수했다.

볼리비아 현금이전 프로그램의 수혜대상과 금액은 점진적으로 확대되었다. 교육 분야 현금이전의 경우 최초 수혜자는 국·공립학교 1·5학년 학생이었으나, 2015년에는 특수·대안학교, 직업기술학교 학생을 포함해 중등학교⁷ 전 학년으로 수혜대상이 확대되었다. 기본적으로 해당 학년에 속하는 모든 공립학교 학생들이 가족의 수입·나이 등에 관계없이 ‘연간 수업 일수의 80% 이상 출석’이라는 조건을 이행한다면 모두 현금을 지원받을 수 있었다. 그 결과, 2006년 교육 현금이전 수혜자는 1,084,967명에서 2018년 2,221,635명으로 증가했고, 지원 규모도 Bs⁸ 2,170,000(US\$ 311,782)에서 Bs 4,440,000(US\$ 637,931)로 증가하게 되었다. 이는 2018년 기준 볼리비아 GDP의 0.92%에 해당하는 수치이다.

보건 분야 현금이전의 수혜 대상은 단기 사회 보장 혜택을 받지 못하는 임신한 모든 여성과 1세 미만 영아였다. 보조금의 수혜 조건으로 총 33개월에 걸쳐 ① 4번의 산전방문(각 Bs 50, 총 Bs 200/약 US\$ 46), ② 훈련받은 의료인력에 의한 출산(Bs 120/약 US\$ 17), ③ 2달 간격으로 생후 24개월까지 총 12번 영아 건강검진(총 Bs 1,500/약 US\$ 215) 등이며 모든 조건을 이행할 경우, 총 Bs 1,820(약 US\$ 262)를 수령할 수 있었다. 현금이전 착수

5 본 연구에서는 볼리비아에서 시행된 교육·보건·노인빈곤 등 개별 현금이전을 ‘현금이전 프로젝트’로, 3개의 현금이전 프로젝트를 포괄하여 ‘현금이전 프로그램’으로, 그리고 현금이전 시행을 위해 각종 규정·가이드라인·법규 등을 제도화한 ‘사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크’를 ‘현금이전 정책’으로 정의한다.

6 분야별 현금이전의 국문명은 저자가 스페인어 원어 발음을 그대로 기재한 것이다.

7 볼리비아의 중등교육은 4년이며 1·2학년은 기술학습과정, 3·4학년은 차별학습 과정으로 우리나라의 고등학교에 해당하는 과정이 모두 중등교육에 포함된다(출처: <http://uis.unesco.org>, 검색일 : 2021.10.12.).

8 Bs는 볼리비아 화폐단위인 Bolivianos(볼리비아노)를 의미하며, 볼리비아중앙은행 2022년 기준환율 ‘1 US\$=Bs 6.96’를 적용하여 달러화로 환산하였다.

후 2013년까지 총 42만 명의 여성들이 동 프로젝트의 수혜를 받았으며, 이는 전체 산모 중 34%, 1세 미만 아동 중 50%를 차지하는 것이었다.

노인 대상 현금이전인 RD는 혜택을 받기 위한 조건이나 자산조사가 없는 비 기여형 연금 프로그램이다. 기본적으로 60세 이상 노인이 보편적으로 연금 가입 대상자가 되었다. 그러나 지원 금액은 수혜자가 기여형 연금에서 보장을 받는지 여부에 따라 달랐다. RD는 최초 착수 이후 2012년까지 동일한 지급액 규모를 유지하다, 2013년에 전년 대비 25%를 인상하여 ① 기여형 연금 제도에 속하지 않는 퇴직자의 경우 월 Bs 250(약 US\$ 36), 연간 Bs 2,400(약 US\$ 345), ② 기여형 연금제도 적용 대상자에 대해서는 ①번 금액의 75% 또는 월 Bs 200(약 US\$ 28) 연 기준 Bs 1,800(약 US\$ 259)을 적용했다. 2010년까지 약 5억 달러가 RD를 통해 총 80만 명에게 지급되어, GDP의 약 1%가량을 차지하게 되었다(UDAPE 2013; UDAPE 2015; Vargas and Garriga 2015).

선행연구 검토 결과 및 분석의 틀

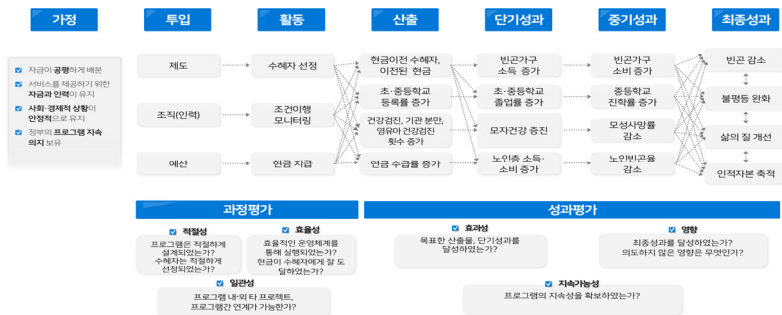
볼리비아 현금이전에 대한 연구는 비교군과 대조군을 선정해 개별 현금 이전 프로젝트의 영향을 추정한 것이 대부분이다(Mediaceli and Mokrani 2010; Hernán 2014; UDAPE 2015). 이와 같은 선행연구들은 개별 현금이전이 어느 정도의 효과를 발생시켰는지 정량적으로 파악할 수 있게 해주는 장점이 있다. 그러나 단순히 개별 현금이전의 성과 달성 여부에만 초점을 맞추므로써, 개별 프로젝트 단위의 성과가 서로 어떤 관계가 있는지, 개별 현금이전 프로젝트의 성과가 거시적 측면에서 빈곤 및 불평등 감소와 연계되었는지, ‘어떤 맥락’에서, ‘어떻게’ 연계되었는지 등에 대해 확인하기 어렵다. 더불어 건조한 통계수치의 나열은 프로그램 평가 결과에 대한 이해와 공감을 불러일으키기 어려우며, 수혜자 삶의 변화를 가져오기 위해 어떤 부분이 개선 또한 강화되어야 할 지에 대해 설명하지 못한다.

따라서 개별 프로젝트 보다 상위레벨인 ‘프로그램’ 단위에서 볼리비아 현금이전을 평가하는 것이 보다 바람직하다. 이를 위해 프로그램의 성과 달성 과정을 설명하고, 평가 결과를 기반으로 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대해 환류할 수 있는 도구가 필요하다. 변화이론(Theory of change)은 이러

한 측면에서 볼리비아 현금이전 프로그램의 성과 달성 과정을 보여주고, 프로그램의 개선을 이끄는 효과적인 틀이 될 수 있다.

변화이론이란, ‘해당 프로젝트 또는 프로그램이 어떻게 의도한 결과를 도출할 수 있는지를 보여주는 것’⁹⁾을 말하며, 투입·활동·산출·결과·영향으로 구성된다. ‘투입’은 프로젝트, 프로그램 또는 정책 등 개입 활동에 투입되는 유무형 자원을 말하며, ‘활동’은 개입 활동에서 수행한 활동으로 ‘제공하다, 촉진하다, 전달하다’ 등의 동사로 표현된다. ‘산출’은 활동의 결과로 도출한 유형의 생산물 또는 서비스로 보통 셀 수 있는 명사로 표현된다. ‘결과’는 프로젝트 산출물로 인해 발생하는 행동 변화이며, ‘영향’은 결과가 누적되면서 발생하는 장기적인 변화로 전략적 목표와 유사하다(Imas and Rist 2009).

변화이론의 관점에서는 프로그램 변화 목표와 방향성을 다양한 경로를 고려하여 점검하고, 프로그램의 가정, 맥락, 위험요소 등을 함께 검토하여 프로그램을 보다 종합적인 시각에서 바라볼 수 있다는 장점이 있다(Hong et al. 2019, 재인용). 이 때문에 변화이론을 분석의 틀로 수립하는 것은 행위자들의 행동 변화를 거시적인 측면에서 일정한 방향성과 함께 분석한다는 실천적 의미와 프로그램이 왜, 어떻게 작동되는지에 대한 이론의 중요성을 부각시킨다는 학문적 의미를 동시에 갖는다(Ibid.). 이러한 측면을 고려한 볼리비아 현금이전 프로그램의 변화이론은 다음과 같다.



출처: Rubio, Gloria M. (2012), 한국국제협력단(2018), La Cooperazione Italiana allo Sviluppo(2020), OECD(2021) 등을 참고해 저자 작성

그림 1. 변화이론에 기반한 볼리비아 현금이전 프로그램 분석틀

9 Weiss는 ‘어떻게 그리고 왜 특정사업이 작동하는지에 대한 이론’, Davies는 ‘특정 성과로 이어질 것으로 예상되는 일련의 과정에 대한 설명’으로 변화이론을 정의한다(박수영 외, 2021).

볼리비아 현금이전 프로그램의 운영을 위해서는 그림1과 같이 현금이전이라는 제도, 현금이전을 위한 충분한 자원, 그리고 현금을 수혜자에게 전달할 조직(인력)이 필요하다. 현금이전 제도를 수립할 때 누구를 대상으로 할 것인지, 어떤 조건을 부과할 것인지가 결정되며, 현금이전 지원을 위해 수혜자가 조건을 이행했는지 여부를 모니터링하게 된다. 그리고 조건 이행 모니터링 결과에 따라 현금을 수혜자에게 지급하는 활동이 이뤄진다. 이런 활동을 기반으로 ‘현금이전 수혜자’와 ‘제공된 현금’이라는 산출물이 도출된다. 이러한 일련의 과정은 프로그램이 적절히 설계되고, 프로그램에 적합한 수혜자가 선정되어야 한다는 가정에 따른다.

교육, 보건, 노인 현금이전 수혜자별로 조건을 이행하게 되면 각각 초·중등학교 등록률, 건강검진, 기관분만, 영유아 건강검진 횟수, 연금수급률 등 산출물 지표를 도출하게 된다. 개별 프로젝트별로 ‘학교에 80%이상 출석할 경우’ 또는 ‘정기 건강검진을 받을 경우 현금 지급’이라는 조건을 부여했기 때문이다. 현금이전 수혜자가 증가한다는 것은 - 특히 조건부 현금이전의 경우 - 프로그램이 의도한 방향으로 행동을 변화시킨 인구가 늘어남을 의미한다. 또한 수혜자들이 행동을 스스로 변화시킨다는 것은, 결국 정부가 의도한 성과를 달성할 가능성이 높아짐을 뜻한다. 따라서 프로그램 수혜자 수가 증가하게 되면 초·중등학교 졸업률 상승, 모자건강 증진, 노인층의 소득·소비증가라는 단기 성과를 도출할 것이라 예상해볼 수 있다. 위와 같은 단기 성과는 현금이전 프로젝트별로 각각 중등학교 진학률, 감소된 모성 사망률, 노인 빈곤율 감소를 달성하게 하고, 프로그램 관점에서는 빈곤 감소라는 중기 성과를 달성하는 기반이 된다. 또한 이러한 성과를 기반으로 장기적으로는 빈곤 가구의 소득·소비 증가라는 성과를 기대할 수 있다. 현금이전과 사회 서비스는 생산성을 창출하고, 차세대 인적자본을 양성하는 등 성장 친화적인 효과를 갖는다(An 2006). 따라서 프로그램의 가정들이 장기적으로 유지가 되는 상태에서 성과들이 축적된다면, 빈곤 감소, 불평등 완화, 삶의 질 개선, 인적 자본의 축적과 같은 프로그램의 성과가 달성되리라 예상해볼 수 있다.

볼리비아 현금이전 프로그램이 목표로 하는 빈곤 감소는 다면적인 특성을 갖고 있다. 따라서 단순히 정량적인 수치 달성 여부만 확인해서는 프로그램의 성과를 제대로 평가하기 어렵다. 이러한 측면에서 OECD/DAC의 평

가 기준을 활용하는 것이 보다 적절할 수 있다. OECD/DAC의 평가 기준은 프로그램과 같은 개입활동이 사회적 요구를 반영해 적절히 기획되었는지(적절성, relevance), 일관되고 공통된 목적 하에 다른 개입과 조화 및 조율 등 상호 보완성(compatibility)을 가지고 시너지를 발생시켰는지(일관성, coherence), 효율적으로 집행되었는지(효율성, efficiency), 산출 및 초기 성과를 달성했는지(효과성, effectiveness), 중장기적 성과를 달성했는지(영향력, impact), 그리고 개입을 통해 도출된 성과가 지속적으로 가능하게 될 기반이 마련되어 있는지(지속가능성, sustainability¹⁰) 등 다양한 측면을 정량적·정성적으로 동시에 고려할 수 있기 때문이다.

OECD/DAC의 평가 기준은 변화이론과 유기적으로 연결되기 쉬운 평가 기준이기도 하다. 적절성, 일관성, 효율성은 특정 개입이 의도한 대로 진행되고 있는가를 평가하게 해주는 과정평가¹¹ 기준으로 작동하며, 효과성, 영향력, 지속가능성은 개입 활동이 의도한 목적과 성과를 달성하고 있는지를 평가하게 해준다는 측면에서 성과평가¹² 기준으로 기능한다. 이렇게 변화이론의 흐름에 맞춰 단계별로 변화의 방향성을 고려한 평가가 가능하므로 본 연구에서는 OECD/DAC의 평가틀을 평가 기준으로 활용하기로 한다. 단, 시간의 흐름에 따른 성과의 동태적 변화를 보다 면밀히 살펴보기 위해 ‘결과’를 단기 성과와 중기 성과로 구분하고, ‘영향’을 최종 성과로 제시하기로 한다. 4장에서부터는 위에서 제시한 변화이론의 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램을 평가한 결과를 제시한다.

10 OECD에서는 지속가능성을 ‘공여국의 지원이 종료된 이후에도 개입의 효과를 장기적으로 창출할 수 있는 가능성’이라고 정의하나(박수영 외, 2021), 본 연구에서는 ‘예산, 인력, 제도 등 정치·경제·사회적 측면에서 현금이전 프로그램이 지속될 수 있는가?’로 정의하여 평가한다.

11 과정평가(Process evaluation)란 개발정책, 프로젝트, 프로그램의 집행과정에 초점을 두고 개입활동이 시행되는 방식을 살펴보는 평가방식이다. 프로그램에 착수하기 전에 가정한 집행 논리가 실제 수행내용과 일치하는지 살펴보고, 단기 결과를 파악하기에 형성평가(Formative evaluation)라고도 불린다(Morra et al, 2009)

12 성과평가(Performance evaluation)란 개발 활동의 마지막 단계에서 당초 의도한 성과를 얼마나 달성했는지 측정하기 위해 수행된다. 프로그램이나 프로젝트의 가치나 영향력에 대한 정보를 제공하기 위해 수행하며, 총괄평가(Summative evaluation), 결과(outcome)평가 또는 영향(impact)평가로도 불린다(Morra et al, 2009).

변화이론적 관점에서 볼리비아의 현금이전 프로그램의 평가 결과

이 장에서는 변화이론적 관점과 OECD/DAC 6대 평가 기준에 따른 볼리비아 현금이전 프로그램의 평가 결과를 제시한다. OECD/DAC 평가 기준에 따라 성과달성 여부뿐 아니라 프로그램 기획 당시의 환경, 집행 체계, 타 사회 정책과의 관계 등 다양한 측면에서 평가 결과가 제시될 것이다. 또한 변화이론 구성 요소 간 논리적 연관 관계와 프로그램의 성과 달성 방향도 함께 살펴볼 것이다.

본격적인 평가를 위해서는 평가 도구가 필요한데, 이는 평가 매트릭스를 통해 구체화된다. 평가 매트릭스란 평가 계획을 체계화하는 수단으로 6개 평가 기준별 핵심 평가질문과 이를 보다 상세하게 파악하기 위한 세부 평가질문, 정량적·정성적 평가지표, 정보출처 등으로 구성된다(Imas and Rist 2009). 본 연구의 평가 매트릭스는 표1과 같다. 평가에는 볼리비아 정부에서 발간한 통계 및 문헌 등 1, 2차 자료와 타 선행연구에서 사용된 실험 설계와 준 실험 설계 결과 데이터를 활용한다.

한 가지 고려해야 할 점은 사회 정책의 시행에는 유사 정책, 정부 정책 기조 변화 등 다양한 변수들이 영향을 미친다는 것이다. 따라서 프로그램을 평가할 때 모든 변수들을 통제하기 어렵고, 통제하더라도 연구자가 미처 고려하지 못한 요인들이 있을 수 있다. 하지만 평가에 가장 큰 영향을 미치는 변수들은 정치·경제·사회적 안정성, 프로그램 재원 마련 가능성, 볼리비아 정부의 현금이전 프로그램에 대한 의지 등이다. 쿠데타, 반정부 시위 등 사회·경제적 상황이 불안정할 경우, 행정조직의 마비로 현금이전 서비스가 중단될 수 있다. 또한 탄화수소 자원의 수출 감소 등으로 프로그램 재원이 지속적으로 공급되지 않을 경우에도 프로그램이 계속되기 어려울 수 있다. 더불어 정부 정책의 기조 변화나 우선순위 변경으로 프로그램에 대한 정부의 의지가 약해질 경우, 현금이전 프로그램은 언제든 중지될 수 있다.

이러한 측면에서 보면 평가대상 기간 중 볼리비아의 정치·경제·사회적 상황은 비교적 안정적이었다고 볼 수 있다. 에보 모랄레스 정권이 10년 이상 장기 집권하며 정책의 일관성을 보였고, GDP와 수출이 성장 추세에 있어 현금이전 프로그램 이행을 위한 충분한 재원을 조달할 수 있었다. 더불어

쿠데타 등 정치·사회적 소요 없이 사회적 상황이 안정적으로 유지되었다.

정치·경제·사회적 환경의 거시적 틀에서 보면 각 틀 내에서 소소한 변화들이 있었을 수 있으나, 그것들을 모두 포착하는 것은 어렵다. 또한 발생한 변화들이 모두 프로그램에 중대한 영향을 미치는 것도 아니다. 더불어 각 틀에서 중요한 세부 변화는 결국 거시적 틀의 변동으로 수렴될 수밖에 없다. 따라서 아래에서부터는 볼리비아 현금이전 프로그램 평가에 영향을 미치는 ‘정치·경제·사회적 변수들이 통제되었다’는 전제 하에 평가 결과를 제시하고자 한다.

표 1. 볼리비아 현금이전 프로그램의 평가 매트릭스

평가 기준	핵심 평가질문	세부 평가질문	평가지표(정량/정성)	출처
적절성	1. 프로그램은 적절하게 디자인되었는가?	<프로그램 설계의 적절성> 1) 프로그램 착수 전, 경제적·사회적 진단이 있었는가? 2) 수혜자들의 수요에 부응하는가? 3) 성과 달성을 위한 적절한 방법과 수단이 선택되었는가?	프로그램 디자인을 위한 진단 실시 여부 수혜자들의 수요 반영 여부 적정방법 및 수단 선택 여부	볼리비아 관련 법령, 볼리비아 통계청 자료, 국제기구 통계 등
	2. 프로그램의 수혜자가 적절하게 선정되었는가?	<수혜자 선정의 적절성> 1) 프로그램의 목표 달성에 적합한 인구를 수혜자로 선정했는가?	수혜대상의 적절성	
일관성	3. 프로그램 내·외 타 프로젝트/프로그램 간 연계가 가능하도록 기획되었는가?	<프로그램의 일관성> 1) 볼리비아 분야별 전략, 중장기 전략에 부합하는 프로그램인가? 2) 볼리비아 타 사회정책과 양립 가능한가? 3) 프로그램 내 사업 간 혹은 타 프로그램 간 시너지 또는 연계 효과가 있었는가?	분야별 전략, 중장기 전략 부합성 타 전략/프로그램과의 양립가능성 프로그램 내·외 시너지 발생 여부	
효율성	4. 효율적인 프로그램 운영체계를 갖추었는가? 5. 성과를 달성하기 위해 충분히 투자되었는가?	<프로그램 이행의 효율성> 1) 적절한 제도, 조직, 재정 투입되었는가? 2) 계획된 예산과 일정 안에서 적절한 품질로 프로그램이 시행되었는가? 3) 성과를 창출할 만큼 투자가 꾸준히 집중되었는가?	현금이전 프로그램 이행을 위한 적절한 조직·재정·제도 투입여부 현금지원 금액 및 기간 준수 여부 투자집중도(GDP대비 프로그램 지원 비율)	
효과성	6. 목표한 산출물과 단기성과를 달성했는가?	<목표한 성과 창출 여부> 1) 계획한 산출물과 단기성과를 달성했는가?	변화이론에 제시된 산출물·단기성과 지표	
영향력	7. 최종성과를 달성했는가?	<프로그램의 영향> 1) 프로그램의 최종 성과를 달성했는가?	변화이론에 제시된 중·최종 성과 지표 달성 여부	
	8. 프로그램이 의도하지 않은 영향은 무엇인가?	2) 프로그램이 의도하지 않은 긍정적, 부정적 영향이 있었는가?	프로그램의 의도하지 않은 제도적 변화 및 영향 여부	
지속 가능성	9. 프로그램의 지속성을 확보했는가?	<프로그램의 지속가능성> 1) 프로그램이 지속가능하도록 할 조치를 취했는가? 2) 위험관리 능력이 있는가? 3) 지속가능성에 기여하는 혹은 제약하는 요인은 무엇인가?	지속가능한 프로그램 이행 체계 구축 여부 위험관리 계획 수립 여부 프로그램 지속의 기여·제약 요인	

출처 : Rubio(2012), 한국국제협력단(2018), La Cooperazione Italiana(2020), OECD(2021) 등을 참고해 저자 작성

적절성(Relevance)

볼리비아는 현금이전 프로그램 착수 당시 남미에서 빈곤율과 불평등도가 가장 높았다. 볼리비아 정부는 2004년 구축한 사회보호 네트워크를 통해 빈곤을 감소시키고자 노력했으나, 극심한 빈곤과 불평등은 점차 심화되었다. 따라서 빈곤 감소는 물론 사회적 평등을 유지하면서 경제 발전을 하기 위해 정책적 개입이 필요했다. 에보 모랄레스 정부 지지층의 가장 큰 수요 중 하나는 극심한 빈곤층에 대한 정부의 관심, 원주민에 대한 사회적 차별과 배제를 금지하는 것이었다. 따라서 빈곤 및 취약계층에 대한 정책적 개입을 강화하여 이들의 사회 참여를 증대하고 삶의 질을 높일 필요성이 있었다.

이러한 배경 하에 현금이전 프로그램이 도입되었다. 타국 현금이전 프로그램의 경우 자산조사를 통해 일정 빈곤율 미만의 가정만을 현금이전 수혜자로 포함했다. 반면, 볼리비아는 연령·인구·소득 등에 별도의 자격요건을 부과하지 않음으로써 학생, 산모, 노인 등 수혜집단 인구 전체를 포괄하는 방식을 취했다. 이렇게 포용적인 방식을 취했으나, 현금 지원 대상은 공립학교 학생과 공공 의료시설 이용자로 제한함으로써 결과적으로 좀 더 빈곤한 계층이 프로그램의 수혜자가 될 수 있었다. 이러한 방식으로 자녀(영유아), 부모(산모), 조부모 등 다양한 인구 집단과 취약계층이 현금이전 프로그램 수혜자로 포함되었다.

프로그램의 이행 조건은 각각 학생들의 학교 출석, 산모와 영유아의 건강 검진으로 설정했으며, 모니터링을 통해 교육·보건·노인빈곤 각 분야에서 의도한 성과를 거둘 수 있도록 프로그램을 구성했다. 프로그램을 구성하는 교육·보건·노인 현금이전은 각기 다른 성과를 지향했으나, 분야별 성과를 종합하여 빈곤과 불평등 감소라는 최종 성과를 창출하도록 기획되었다. 상위 정책인 사회보호 및 통합적 커뮤니티 개발 네트워크가 목표한 바에 따라, 빈곤 및 취약계층이 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 필요한 분야에 현금이전이 도입되었기 때문이다.

각 분야별 현금 지급 메커니즘도 동일했다. 재원은 중앙정부가 관리하고 이를 지방정부에 배분했으며, 지방정부는 수탁은행 및 군과 협력해 이동식 플랫폼을 통해 현금을 지급했다. 현금이전은 구조적 빈곤 해결이라는 정책 목표를 달성하기 위한 수단이었으나 국익을 재분배하는 수단으로도 기능했기에, 수혜자 개개인에게 직접 혜택이 주어지는 방식으로 설계되었다

(MEFP 2014). 이렇게 볼리비아 정부는 특정 조건을 이행하고 자격요건을 충족해야만 혜택을 부과하는 방식으로 빈곤 및 불평등 감소를 주요 사회 이슈로 설정했다. 이를 통해 공공 서비스 접근이 낮은 빈곤·취약계층 대상으로 사회 서비스 노출을 높이고 빈곤과 불평등을 감소시킬 뿐 아니라, 국익을 재분배하며 사회문제에 개입하는 국가의 역할을 강화하고자 했다(Nagels 2016).

현금이전은 이렇게 정치적으로 선택되었으나, 분야별 성과를 거두는 데에도 탁월한 수단인 것으로 밝혀졌다. 현금이전은 일반적으로 식품 보조금을 지급하거나 교육시설을 구축·확대하는 방법 보다 학교 등록률을 증가시키는 데 효과적인 것으로 알려졌다. 또한 커뮤니티 기반 등록률 모니터링, 장학금 지급과 비교할 경우에도 교육 접근성을 향상시키는 데 실질적인 효과가 있다고 드러났다(3ie 2015).

종합하자면, 볼리비아 현금이전 프로그램은 경제적·사회적 진단을 기반으로 수혜자들의 수요에 부응하면서 정부가 의도한 성과를 달성할 수 있도록 설계되었다. 이를 위해 선택된 ‘현금이전’이라는 정책 수단은 다른 방식보다 효과성이 높고, 국가의 이익 재분배 기능을 강화할 수 있는 방식이었다. 더불어 빈곤 감소와 인적자본 축적이라는 프로그램의 목표에 따라 빈곤·취약계층이 프로그램의 수혜자가 될 수 있도록 자격요건을 설정하고, 해당 계층 전체를 수혜 집단으로 포용하여 수혜자 선정의 적절성을 높였다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램은 설계와 수혜자 선정 측면에서 적절성이 높은 프로그램으로 평가된다.

일관성(Coherence)

빈곤 및 불평등 완화는 볼리비아 정부의 「중기 전략 2016-2020(Plan Estratégico Institucional 2016-2020)」, 「경제사회개발전략 2016-2020(Plan de Desarrollo Económico y Social)」, 「애국정책 2025(Agenda Patriótica 2025)」이 지향하는 주요 방향 중 하나이다. 볼리비아 현금이전 프로그램은 ‘커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책’의 틀 내에서 설계되고 이행된 것으로, 빈곤 및 불평등 완화라는 공통된 목적과 문제의식을 가지고 있었다. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램은 주요 사회정책 및 전략 방향에 부합할 뿐 아니라, 타 사회정책과 조화될 수 있는 형태로 기획되었다.

볼리비아 정부는 현금이전을 보완할 수 있는 타 사회 프로그램을 실시하여 정책의 상호 보완성을 높였다. 볼리비아 경제사회개발전략(2016-2020)에 따르면, 모랄레스 정부는 2006년부터 2014년까지 696개의 교육시설을 신설·개선하여 교육 서비스를 확대했으며, 중등교육을 강화하기 위해 신규 교직원 고용 등 38개의 별도의 관련 프로젝트도 시행했다. 또한, 교육 현금 이전에 착수한 2006년에 교육과정 개혁도 단행했다.

동 전략에 따라 보건 영역에서는 무료 보건 서비스를 확대하고 취약계층에 가정 방문 의료 서비스를 제공하기 위한 ‘나의 건강(Mi Salud)’ 프로그램도 실시했다. 이 프로그램을 통해 보건 현금이전 프로젝트의 수혜자로 포함되지 않은 산모를 대상으로 산전 보조금을 지급하고, 704개의 새로운 보건소를 설립했으며 직원 6,387명도 신규 채용했다. 더불어 품위 있는 노년생활 유지를 위한 무상의료 서비스 또한 실시했다. 이렇듯 현금이전 수혜 대상이 아닌 인구에 보완적인 정책수단을 실행함으로써, 프로그램의 효과가 통합적이고 일관적으로 나타날 수 있도록 했다. 따라서 프로그램 내에서 각 프로젝트의 성과가 일관적으로 연계되면서도, 정부의 타 사회정책과도 양립 가능한 형태로 프로그램이 운영되었다.

프로그램 내 사업간 연계 및 조정 노력이 클수록 자원을 효율적으로 활용해 프로그램 비용을 절감하고, 전략·기획·실행 간 유기적 연계와 일관성을 확보할 수 있다(Park et al. 2021). 그러나 볼리비아 현금이전 프로그램의 경우 개별 현금이전 프로젝트 간 또는 커뮤니티 통합 사회보호 및 개발 정책 내 타 사업과의 연계는 없었다. 각 프로젝트는 독립적으로 시행되었으며, 한 가구 내 프로그램 수혜 계층이 여럿일 경우 수혜자를 별도로 관리하는 기제 혹은 통합 지원의 효과를 추적하는 장치 등이 마련되어 있지 않았다.

결론적으로 볼리비아의 현금이전 프로그램은 분야별 전략 및 중장기 전략과 부합하고 타 사회정책 방향과 맥락을 같이하며 양립 가능한 형태로 설계되어 일관성이 높다고 평가된다. 다만, 프로그램 내 및 타 프로그램 간 적극적 연계를 위한 노력과 시너지 효과는 부족한 것으로 평가된다. 변화이론 관점에서 보자면, 제도가 설계되는 투입 단계에서는 일관성이 확보되었으나 수혜자 선정, 조건이행 모니터링, 현금 지급 등 산출물 단계에서는 일관성이 발휘되었다고 보기 어렵다. 따라서 향후 한정된 재원의 효과적 활용과 성과 극대화를 위해 프로그램 내·외의 적극적인 연계 필요성이 제기된다.

효율성(Efficiency)

프로그램이 투입 대비 효과적이었는지를 평가하기 위해서는 적절한 제도·조직·재정이 투입되었는지, 계획된 예산과 일정 안에서 적절한 품질로 프로그램이 시행되었는지, 성과를 창출할 만큼 프로그램에 대한 투자가 꾸준히 집중되어 있는지 등을 확인하는 것이 필요하다.

제도적인 측면을 살펴보면, 볼리비아 정부는 신규 법률 제정으로 현금이전 프로그램의 법률적 기반을 구축하고 입법부로부터 사회적 동의를 구했다. 또한 프로그램을 총괄할 기관으로 기획개발부를, 평가할 기관으로 UDAPE(Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas)를 지정하고 유관 기관별 책임을 분명히 했다. 프로그램의 재원은 탄화수소직접세와 국영기금 배당금, 국고 등을 통해 마련하는 것으로 법제화하고, 중앙정부에 모인 재원은 지방정부에 배분했다. 현금 지원은 지방정부, 수탁은행, 군의 유기적 협력으로 이루어졌으며, 접근성이 낮은 주민 대상으로는 이동식 현금 지급 플랫폼을 활용했다. 또한 현금이전 프로젝트별 재원에 대해 소관부처 장의 책임으로 정기적인 감사를 실시하는 시스템을 구축했다(Hernán 2014).

교육 현금이전 예산 중 조달, 재무 및 홍보에 쓰이는 운영비는 2006년부터 2011년까지 4.1%였으나 2012년에는 3.8%를 기록했다. 이렇게 전체 예산 중 운영비의 비중을 줄이고 수혜자에게 전달되는 현금의 규모를 늘렸다(Ibid.). 보건 분야 현금이전 프로젝트의 경우에도 전체 현금이전 금액 대비 75.6%는 직접 현금이전, 17.9%는 프로그램 운영을 지원하기 위한 지역사회의료인력 고용, 6.5%는 행정 비용으로 지출해 수혜자에게 이전되는 금액을 최대화했다(UDAPE 2015). 따라서 프로그램 이행을 위한 적절한 제도·조직·재정이 투입된 것으로 평가할 수 있다.

현금이전 프로그램의 수혜자는 기본적으로 각 현금이전 프로젝트가 규정한 수혜 계층 중 공식 인구통계에 등록된 사람이었다. 하지만 극심한 빈곤층 중에서도 개별 현금이전 프로젝트의 수혜 계층인 노인이나 아동이 없다면 현금이전 대상에서 제외되었다. 그럼에도 불구하고 프로그램의 수혜 범위와 금액을 확대하는 과정에서 일반 빈곤층으로 대상을 변경하거나, 자산조사를 통해 수혜자를 재선정하는 과정은 거치지 않았다. 이러한 결과는 볼리비아 정부의 정치적 의도에서 기인한다. 모랄레스 정부가 현금이전의 보편

성을 유지하며 정치적인 지지기반을 강화하고 강한 정부를 만드는 데 초점을 두었기 때문이다(Verónica and Martín 2016).

따라서 수혜자 선정 방식이 프로그램의 효율성을 낮추는 요인으로 작용했다고 보기 어렵다. 결과적으로는 타국 현금이전 수혜자와 비교할 때, 볼리비아의 현금이전 프로그램 수혜자 중 빈곤층 비율이 좀 더 높은 것으로 나타나기도 했다(Ibid.). 또한 볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜범위가 점차 확대되었음에도 정해진 일정과 예산을 초과하는 일이 없었다. 그러므로 계획된 예산과 일정 안에서 적절한 품질로 프로그램이 시행되었다고 평가된다.

다른 국가들의 현금이전과 볼리비아 현금이전 프로그램의 차이는 현금 지원 방식에 있다. 볼리비아는 ‘수혜자가 찾아오기를 기다리는’ 것이 아닌 ‘수혜자를 찾아가는’ 방식으로 프로그램을 운영했다. 예를 들어 교육 현금이전의 경우, 학기 말에 군 또는 경찰이 학교를 방문해 조건을 이행한 학생들에게 현금을 직접 지급하여 서비스 접근성과 수혜자 만족도를 높였다. 이를 위해 약 380개의 지원팀, 1,900명의 군인과 민간 고용원들이 동시에 투입되어야 했지만, 작은 사고도 발생하지 않았다(Herrmann 2009; Hernán 2014). 노인 기초연금 프로그램의 경우에도 연간 1회 지급 또는 분할지급 방식 중에서 수혜자들이 선택하고, 군에서 이동식 플랫폼을 운영해 현금을 지급함으로써 서비스 접근성을 높였다.

반면 보건 분야 현금이전의 경우 집행단계에서 다수의 지급 오류가 발생했다. 수혜자가 이행한 평균 산전 검진 건수는 2.9건이었으나, 지원된 현금 은 평균 2.3회에 불과한 금액이었으며, 영아 대상 평균 건강검진 건수는 6.6건이었으나, 4.1건에 해당하는 금액만 지급되었다(UDAPE 2015). 즉, 단계별로 다른 부과 조건과 조건 이행 모니터링 결과에 따라 차등적으로 현금을 지급하는 부분에서 정부의 부족한 역량이 드러났다.

마지막으로 성과를 창출할 만큼 프로그램에 대한 투자가 꾸준히 집중되었는지를 살펴보기 위해서는 현금이전 프로그램에 투입된 절대적·상대적 금액을 확인해야 한다⁹. 2014년 GDP 기준으로, BJP는 0.08%, BJA는 1.6%, RD는 8% 정도를 차지했다. 타국과 비교 시, 볼리비아 현금이전에 투입된

9 볼리비아 현금이전 프로그램은 단기·중기·장기 성과를 달성한 것으로 평가된다. 성과 달성 여부는 효과성과 영향 부분에서 보다 자세히 기술될 예정이므로, 효율성 평가에서는 프로그램 재원 투자를 중심으로 서술하였다.

총예산 대비 빈곤 및 불평등 감소율도 미미한 편이다(Verónica and Martín 2016)¹⁰. 따라서 볼리비아 현금이전 프로그램은 일정 성과를 창출한 정도로 꾸준히 투자되었으나, 프로그램의 성과달성도와 영향력을 보다 높이기 위해서는 더 많은 예산이 투입될 필요가 있다.

결론적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 일부 서비스 이행상 문제는 발생했으나 적절한 제도·조직·재정을 투입하고 계획된 예산과 일정 안에서 시행되어 전반적으로 효율성이 높다고 평가된다. 특히, 유관기관 간 협력과 조정 메커니즘을 기반으로 수혜자 맞춤형 현금 지급 서비스를 제공한 것은 프로그램의 효율성을 높이는 요인이 되었다. 이와 같이 볼리비아 현금이전 프로그램은 공통의 집행모델로 실행되어 물질·인적 자원을 효과적으로 사용하였으나, 복잡한 조건 이행 메커니즘 이행에 있어서는 정부 역량 개선이 필요하다. 또한 달성한 성과의 파급효과를 높이기 위해 현금 수혜액 증대가 필요한 것으로 평가된다.

효과성(Effectiveness)

현금이전의 수혜자가 생긴다는 것은 — 특히 조건부 현금이전의 경우 — 프로그램이 의도한 방향으로 행동을 변화시킨 인구가 산출되었다는 것을 의미한다. 현금이전 분야별로 정부에서 부여한 조건을 이행해야만 현금을 받을 수 있기 때문이다. 그리고 조건 이행을 통해 수혜자들이 행동을 변화시킨다는 것은 결국, 정부가 의도한 교육 등록률 및 졸업률, 모자보건 증진 및 모성사망률 감소를 달성할 가능성이 높아짐을 뜻한다. 따라서 현금이전 프로그램 수혜자와 지원된 현금에 변화이론의 ‘투입-활동-산출-단기 성과-중기 성과-최종 성과’에 이르는 논리적인 흐름을 가능하게 하는 중요한 산출 지표이다.

프로그램의 수혜자는 점차 증가했는데, 교육 분야 수혜자는 2006년 1,084,967명에서 2018년 2,221,635명, 보건 분야는 2009년 374,080명에서 2016년 2,265,935명¹¹, 노인분야는 2007년 493,000명에서 2012년 835,442

10 국가별 현금이전(볼리비아 Bono Juancito Pinto, 칠레 Solidario, 코스타리카 Avancemos 에콰도르 Bono de Desarrollo Humano 파나마 Red de Oportunidades, 파라과이 Tekopora 페루 Juntos 우루과이 Asignaciones Familiares)의 빈곤 감소 및 재분배 효과를 비교한 결과이다(Verónica et al, 2016).

명으로 늘어났다. 2018년 기준 전체 수혜자 수는 볼리비아 인구의 약 51.8%인 약 580만 명에 달했으며, 현금이전을 포함한 정부 지원금이 개별 가구 소득에서 차지하는 비율도 현금이전 착수 전에 비해 두 배로 늘어났다(UDAPE 2013). 47%의 교육 보조금과 45%의 보건 보조금이 하루에 4달러 미만으로 사는 빈곤층에게 지원되었으며, 빈곤층의 50%가 두 프로그램으로부터 수혜를 받았다. 이는 ‘현금이전 수혜자와 이전된 현금’이라는 산출물이 변화이론의 논리적 흐름에 따라, 투입과 활동 지표를 달성한 결과라고 분석된다.

지금까지 연구들은 현금이전 실시 후 초등학교 등록률이 높아졌으며 중퇴율도 전반적으로 하락했다고 제시한다. Hernán(2014)이 피어슨 상관계수를 통해 점검한 결과, 현금이전이 학교 등록률 및 학생 유지율(permanence rate)을 약 1%p 가량 높이는 효과가 있음이 밝혀졌고, 교육 재등록률(retention rate) 및 촉진률(promotion rate) 또한 약 3.7%p 가량 늘어난 것으로 나타났다. 또한 World Bank에 따르면 2009년부터 볼리비아 중등학교 순 등록률이 증가 추세임을 알 수 있는데, 이는 볼리비아 정부가 현금이전 수혜 대상을 중등학교 학생들로 확대한 시점과도 일치하는 것이다. 중등학교의 순 등록률이 높아졌다는 사실은 초등학교 졸업 후 중등학교로 진학하는 학생 수가 증가했다는 뜻이다. 즉, 학교에 등록하여 출석을 많이 할수록 법정 최소 출석 일수를 충족해 졸업에 필요한 요건을 갖추 수 있다는 점을 고려하면, 학교 등록률의 증가는 결국 초·중등교육의 졸업률과 연계된다. 또한 초등학교 졸업 조건을 충족해야 중등교육으로 전환될 수 있으므로 산출 지표인 현금이전 수혜자 수와 단기 성과인 초·중등교육 등록률 증가 경향은 일치한다.

UDAPE(2015)의 산모 및 영유아 지원 현금이전(BJA) 영향평가 보고서에 따르면, 생후 6개월에서 23개월 영유아 대상 종합 건강검진 횟수는 프로그램 시행 전 대비 약 60%p(3.5회) 증가했다(UDAPE 2015). 산모 대상 산전관리의 경우, 현금이전 착수 전 73.9%에서 84.2%로 증가한 것으로 나타났으며, 기관 분만의 경우 43.9%에서 46.3%로 증가했다. 이는 신뢰수준 99%에서 도출된 결과로, 현금이전과 현금이전 조건 이행 간 관계에 대해 신빙성

11 <https://www.minsalud.gob.bo/3788-el-bono-juana-azurduy-coadyuvo-con-la-disminucion-de-la-mortalidad-infantil-en-52>(검색일: 2021.10.20.)

있는 결핍을 보여준다. 이러한 단기 성과를 기반으로 영유아 사망률은 2009년 32.7%에서 2019년 21.2%로 대폭 하락했다. 10만 명당 모성사망비 또한 2006년 258명에서 2017년 155명으로 줄었다(UDAPE 2015). 결과적으로 프로젝트 조건 이행에 따라 모자 건강검진 횟수·기관 분만이라는 프로그램의 단기 성과가 충실히 달성되어, 중기 성과 달성의 기반을 마련한 것으로 분석된다.

2012년 말까지 60세 이상 성인 총 835,442명 이상이 노인대상 현금이전(RD)의 수혜를 받았으며, 이는 프로그램이 착수된 2008년 이후 평균 2.6%씩 증가한 수치이다. 또한 기초연금 제도의 도입 이후 비경제활동 노인인구의 연금 수급률이 41%에서 62.5%로 21.5%p 증가하는 효과가 있었다(UDAPE 2013). RD는 빈곤 노인들에게 유일한 소득원과 다름없었으며, 기초연금은 전기·수도·가스 등 4인 가정의 생존에 필요한 금액을 충당하기에 충분했다. 수혜자들은 가축, 농업용 물품 구입과 작물 생산 등에 지원된 현금을 활용했으며, 그 결과 가구 소비가 15.4% 증가했다.

이러한 방식으로 RD가 한계 소득을 배분하고, 생산성 증가를 위한 소비를 진작함에 따라 노인 빈곤률이 감소되었다. UDAPE에 따르면, 빈곤선에 따라 약간 상이하나 노인가구의 빈곤 발생률은 16.1%에서 13.5%로 줄었으며, 60세 이상 인구의 극심한 빈곤율은 2000년 45.5%에서 2014년 14.7%로 대폭 하락했다(UDAPE 2013). 이와 같이 노인 대상 현금이전은 연금 수급률 증가라는 산출 지표를 기반으로 소비 증가, 빈곤율 감소 등 단·중기 성과를 달성했다.

타 사회 정책에 따른 소득효과 증대, 물가하락 등 다른 요인이 개입했을 가능성도 있으나, 결과적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜자의 한계소득을 높여 가계 소비를 증진한 것으로 드러났다. UDAPE에 따르면, 교육 현금이전(BJP)을 통해 지원된 현금은 학용품에, 산모 및 영유아 대상 보건 현금이전(BJA) 지원금은 식료품·기저귀·의류·잡화 구매에 사용되었다. 그리고 RD로 지원된 현금은 음식·주거·자녀를 위한 소득 창출 활동에 투자되었다. 이렇게 높아진 소득은 교육과 건강증진 활동에 투자되어 학교 등록률·졸업률 증가와 모성·영아 사망률 감소에 기여하고, 노인 빈곤 감소의 기반이 되었다. 따라서 볼리비아의 현금이전 프로그램은 효과성이 확보된 것으로 평가된다.

그러나 각 지표별 목표치가 부재해 효과성의 높음 정도를 판단하기 어려우며, 산출물과 단기 성과를 논리적·단계적으로 연결시킬 수 있는 학업역량 증진 등 측정 가능한 중간 성과가 부재해 효과성 평가 결과를 단정 지어 말하기 어려운 측면이 있다. 그러므로 프로그램 성과의 효과적인 관리를 위해 잃어버린 연결고리(missing link)인 측정·관리 가능한 지표들이 성과목표로 추가될 필요가 있다.

영향력(Impact)

중기 성과 평가

교육 분야 현금이전의 중기 성과는 중등학교 진학률이다. 현금이전을 통해 출석률이 높아지면 졸업에 필요한 출석 일수를 충족할 수 있고, 이에 따라 단기적으로 졸업률이 증가할 것이기 때문이다. 또한 이는 다음 단계로의 교육 진입을 촉진할 수 있다. 효과성 평가 부분에서 제시한 바와 같이, 교육 분야 현금이전은 학교 등록률·졸업률을 증가시켜, 중등 교육으로의 기회를 확대시킨 것으로 드러났다.

보건 분야 현금이전은 산모와 영유아의 건강검진 횟수, 산파와의 출산 횟수를 증가시켰고, 이는 곧 산전 돌봄, 의료인력에 의한 출산, 영유아의 발달 증가를 가져왔다. 이러한 단기 성과는 곧 모성사망률을 감소시키고 산모·영유아의 평균 기대수명을 증가시키며, 인적자본을 축적시킬 수 있는 기반이 된다. 출생 시 기대수명과 모성사망 위험성 지표를 살펴보면, 두 지표 모두 현금이전 프로그램 착수 시부터 선형적인 증가추세를 보이고 있다¹². 그러나 연 평균 하락률과 비교할 당시, 이러한 변화는 현금이전을 통해 도출되었다고 보기 어렵다. 전반적으로 볼리비아의 산모 사망률이 하락하고 있는 추세이며, 2006년부터 2012년까지는 전년 대비 약 5%의 하락률을 유지하다, 2013년부터는 약 4%로 하락세가 둔화되었기 때문이다. 따라서 현금이전이 산출물 수준에서 확실한 효과를 보였고, 표면적으로도 단기·중기 성과를 달성한 것으로 분석되나, 성과 수준에서 보건 현금이전의 효과를 단정 짓기에는 다소 어려운 측면이 있다.

12 <https://data.worldbank.org/country/bolivia>(검색일: 2021.9.30.)

반면 현금이전이 시행된 후 신생아 사망률과 영유아 사망률은 획기적으로 감소했으며, 출생 시 기대수명도 꾸준히 증가 중이다. 모자보건 증진을 위한 다른 정부 프로그램이 존재하지 않았고, 현금이전을 통해 정부가 산모와 신생아 모두의 건강을 향상시키는 방식으로 프로그램을 기획했음을 고려할 때, 이러한 성과는 현금이전 프로그램을 통해 도출된 것이라고 평가된다.

UDAPE에 따르면, 60세 이상 인구의 극심한 빈곤율은 2000년 45.5%에서 2014년 14.7%로 대폭 하락했다. UDAPE는 이것이 RD의 효과라고 분석했다. 또한 UDAPE는 RD가 노인 가구의 경제적 빈곤(*pobreza monetaria*) 발생률을 13.5%, 상대적 빈곤(*pobreza subjetiva*) 발생을 16.1% 감소시켜 노인 빈곤율을 줄이는 데 효과적이었다고 설명한다(UDAPE 2013, 89). 현금이전이 시행됨에 따라 월 단위 가계 소득이 증가했으며, 빈곤과 극심한 빈곤율이 감소했기 때문이다. 세계은행 또한 최저임금 상승과 함께 빈곤층을 대상으로 한 소득 분배가 큰 영향을 미쳤으며, 그중 노인 빈곤율 감소에 RD가 지대한 영향을 미쳤다고 평가했다(Vargas and Garriga 2015).

선행연구의 개별 현금이전 프로젝트의 영향은 회귀불연속기법(*regression discontinuity*), 이중차 분석(*difference-in-differences*)을 사용해 측정되었다(UDAPE 2013; UDAPE 2015; Canelas 2018). 불연속회귀분석은 연속적인 변수가 산출되도록 명확하게 알려진 자격기준을 적용하여 실험집단과 통제집단을 실험대상으로 배정하는 방법이다. 더불어 투입 자원이 희소하여 대상 집단의 일부에게만 희소자원이 공급될 수밖에 없는 경우의 정책효과 파악에 적합한 방식이기도 하다. 이중차분석기법은 차이(*difference*)를 활용하여 인과관계를 추정하는 방식으로, 프로그램 전·후 달라진 결과치를 비교함에 따라 프로그램의 영향에 대해 보다 객관적으로 파악할 수 있다.

볼리비아 현금이전 프로그램은 명확한 자격기준을 부여하며, 제한된 자원을 인구의 일부인 빈곤 및 취약계층에게 배분했다는 점에서 불연속 회귀 분석방법의 정합성이 높다. 프로그램 전·후의 차이, 그리고 그 인과관계를 분석한다는 점에서 이중차분석 역시 볼리비아 현금이전 프로그램 영향평가에 적합한 방식으로 판단된다. 따라서 회귀불연속분석 방법과 이중차분석에 의해 높은 신뢰수준을 가지고 도출된 개별 프로젝트의 영향평가 결과값은 내적 타당성(*internal validity*)이 높으며, 변화이론상 개별 프로젝트의 산출과 성과의 연계에 따라 프로그램 최종 성과인 빈곤 감소로 수렴되므로

결론의 타당도 또한 높은 것으로 평가된다. 이렇게 선행연구 결과에 기반해 볼 때, 볼리비아 현금이전 프로그램은 중기 성과를 달성한 것으로 분석된다.

장기(최종) 성과 평가

빈곤 감소, 불평등 완화, 취약계층의 삶의 질 개선, 인적 자본의 축적은 볼리비아 정부가 현금이전을 실시하게 된 근본적인 이유이다. 그 중에서도 빈곤 감소는 현금이전 프로그램의 성과를 아우르는 최종적인 목표였다. 볼리비아의 현금이전 프로그램이 빈곤 감소라는 목표를 달성했는지 살펴보기 위해서는 빈곤을 관련 지표를 살펴봐야 한다. 그러나 상대적 빈곤 수준과 하위 소득계층의 소득 차이를 나타내는 ‘빈곤갭’을 동 연구에 활용하는 것은 적합하지 않을 수 있다. 산모와 학생은 소득이 없을 가능성이 높기 때문이다. 또한 볼리비아 현금이전 프로그램은 빈곤층을 대상으로 공통적으로 지원되었고, 수혜자가 빈곤층의 50%를 넘었다. 따라서 해당 국가에서 적절한 생활수준을 영위하는 데 필요한 최소 소득 수준을 일컫는 빈곤선(poverty threshold)과 같은 절대적인 측면에서 분석하는 것이 바람직하다.

World Bank에 따르면¹³, 현금이전이 착수된 2006년 이후 빈곤과 불평등이 모두 점차 줄어드는 추세다. UDAPE(2016)는 이러한 획기적인 빈곤 감소의 원인을 현금이전으로 꼽는다. 현금이전이 없었다면 차상위 빈곤율¹⁴과 극심한 빈곤율 모두 보다 증가했으리라는 주장이다. 또한 현금이전이 없었다면 상위 빈곤율은 각각 2006년, 2014년 모두 0.5%p 높았을 것이며, 극심한 빈곤율은 또한 2006년 1.8%p, 2014년은 2%p 높은 수치를 기록했을 것이라고 추정한다. 하지만 이러한 추정의 근거는 명확히 제시되어 있지 않다. 2016년 4월을 기준 가구조사 결과를 UDAPE에서 자체적으로 변형하여 잠정적으로 추정했다고 기술되어 있을 뿐, 상세한 추정 방법론·데이터·변수 등이 제시되어 있지 않다. 또한 볼리비아 정부가 규정한 차상위 빈곤과 극심한 빈곤의 기준 또한 구체적으로 서술되어 있지 않다. 따라서 이러한 추정이 타당하고 신뢰할 만한 것인지 판단이 어려운 측면이 있다.

13 <https://data.worldbank.org/country/bolivia>(검색일: 2021.9.30.)

14 차상위 빈곤(moderate poverty)은 세계은행이 정한 빈곤선보다 많은 소득을 버는 인구를 말하며, 소득에 정해진 기준은 없다(출처: KOICA ODA교육원, 「국제개발협력 입문편」, 시공미디어, 2016)

그러나 각 현금이전 프로젝트의 영향평가 결과, 개별 현금이전의 단기·중기 성과 간 긍정적인 상관관계가 포착되었으며 이러한 분야별 성과는 빈곤과 불평등 감소라는 최종 성과로 연결된다. 교육 및 보건 등 현금이전 각 분야의 취약성이 빈곤과 불평등의 원인이자 결과가 되는 관계, 또한 변화이론 상 논리적 흐름을 고려하면 현금이전이 차상위 빈곤율과 극심한 빈곤율 하락에 직·간접적으로 영향을 주었다고 평가된다.

소득의 불평등을 나타내는 대표적인 지표인 지니계수는 볼리비아에서 2006년 이후 꾸준히 하락하는 추세이다. 2006년 50%를 상회하던 볼리비아의 불평등 지수는 2018년 기준 40% 초반으로 약 10%p 이상 하락했다¹⁵. 볼리비아 통계청의 데이터 또한 현금이전 프로그램에 착수한 해인 2006년 지니계수가 0.60 수준에서 2014년 0.49로 줄었음을 보여준다. 더불어 소득 10분위별 가구당 가계소득 데이터에 따르면 10분위 가구의 소득은 2006년 46%에서 2014년 36.1%로 9.9%p 하락한 반면, 1분위 가구의 소득은 0.5%에서 0.9%로 0.4%p 증가했다. UDAPE는 이러한 변화가 국가 소득 분배 개선에 따라 1분위에서 8분위에 이르는 가구의 소득 비중이 증가했기 때문이라고 설명한다. 특히 이러한 감소 경향은 RD가 시행된 2008년부터 더 강력해졌다고 밝힌다(UDAPE 2016).

이렇게 지니계수, 소득분배율 등 복수의 측정지표를 사용해 모두 불평등이 감소했다는 일관성 있는 결론이 도출되어 동등성 신뢰도(equivalence reliability)가 있다고 평가된다. 현금이전 프로그램은 볼리비아 정부의 대표적인 소득 재분배 프로그램이다. 따라서 현금이전 프로그램에 의해 불평등이 감소되었다는 볼리비아 정부의 설명은 타당한 것으로 분석된다. 더불어 효과성 평가를 통해 살펴본 바와 같이, 현금이전 수혜자가 증가한다는 것은 프로그램이 의도한 성과를 달성하게 하는 기반이다. 따라서 볼리비아의 빈곤과 불평등 감소는 현금이전 프로그램에 의해 어느 정도 견인된 것이라고 평가할 수 있다. 현금이전 프로그램은 교육·보건 서비스 접근, 생필품 구매 등 살아가는 데 필요한 최소한의 요건을 갖추고, 사회참여를 통해 잠재력을 발휘할 수 있는 기회를 동등하게 제공하는 장치이기 때문이다(Kwon 2009).

삶의 질 측면에서도 긍정적인 변화가 있었다. 기대수명, 평균 교육연수, 기대 교육연수, 다면적 빈곤, 건강수준 및 보건 지출 등 삶의 제 측면을

15 출처: <https://data.worldbank.org/country/bolivia?view=chart>(검색일 : 2020.11.1.)

평가하는 인간개발지수(Human Development Index, HDI)는 2006년 0.65에서 2019년 0.72로 증가했다. 세부 지표를 살펴보면, 5세 미만 아동 사망률은 2006년 52.7%에서 2019년 26%까지 하락했으며, 2019년 학업 예상기간은 14.2년으로 2006년 13.4년에 비해 0.8년 늘어났다(UNDP 2020). 더불어 평균수명은 2006년 65.85세에서 2020년 71.5세로 늘어났으며, 모성 사망비¹⁶도 UNDP의 인간개발보고서 기준 420에서 2019년 155로 극명하게 줄었다(UNDP 2006; UNDP 2020).

교육은 인적자본의 축적을 촉진하고 세대 간 빈곤 차이를 줄이며, 소득 분배를 향상시키고, 사회적 이동 가능성을 높이는 수단이다(Hernán 2014). 초등 교육을 통해 교과적 지식뿐 아니라 기본적인 읽기·쓰기·수학 능력을 배울 수 있으며, 중등교육은 평생 학습 및 인간 발달의 기반을 마련하는 것을 목표로 한다. 따라서 교육은 인적자본의 축적과 직접적인 관계가 있다. 이에 따라 현금이전을 통해 학교 등록률이 높아지면, 졸업률 등 교육 분야 성과가 높아지리라 예상할 수 있다. 그리고 이는 곧 노동시장에서의 경쟁력과 더 나은 일자리를 가질 가능성으로 이어지기에 빈곤 감소뿐 아니라 인적자본의 축적 또한 증가할 것이라고 예측할 수 있다.

보건 현금이전(BJA) 또한 산모와 영유아의 건강 수준을 높이는 방식으로 인적 자본 축적에 기여할 수 있다. 출생 후 1년은 완전하고 생산적인 삶의 기초가 된다고 알려져 있다(UDAPE 2015 재인용). 건강하고, 영양 섭취 상태가 좋으며, 교육받고, 보호받은 아동들은 건강하고 생산성이 높은 성인으로 성장할 가능성이 높기 때문이다. 반대로 영유아기의 건강 및 영양의 부족은 신체·학습 능력의 제한뿐 아니라 신체적 성장, 학교 성적, 미래소득에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 평등하고 지속가능한 경제·사회개발을 위해 영유아기 투자는 필수 불가결한 조건이다. 따라서 영유아기 인구대상 사회적 투자라 볼 수 있는 현금이전 프로그램은 인적자본 축적의 기반을 닦았다고 볼 수 있다(UDAPE 2015, 재인용).

마지막으로 노인빈곤은 인적자본의 축적과는 연관성이 다소 낮은 것처럼 보인다. 하지만 RD 혜택을 받는 가구에 거주하는 아동은 RD 혜택을 받지 못하는 가구의 아동에 비해 노동에 참여할 가능성이 8.4% 낮은 것으로 나타

16 모성사망이란 산모가 임신 또는 임신 관리로 인해 임신 중 혹은 분만 중 사망하는 경우를 말하며, 모성사망비는 신생아 10만명 당 산모의 사망률을 계산한 비율이다(World Bank).

났다. 또한 사회 연금을 받는 가구의 학교 등록률은 그렇지 않은 가구에 비해 8%p 더 높으며, 수혜 아동의 학교 등록률은 100%에 가까웠다(UDAPE 2013). 또한 RD를 통해 이전된 현금은 주로 주거, 식료품 등 기본 생활의 영위에 필수적인 부분으로 쓰였다. 따라서 노인 대상 현금이전은 수혜 가구가 기본적인 생활을 영위하게 하고, 사회안전망의 혜택을 받게 함으로써 인적자본 축적 및 빈곤·불평등 감소에 기여하게 된다.

볼리비아 현금이전 프로그램이 의도하지 않은 긍정적인 영향은 신규 제도 도입을 견인했다는 것이다. 현금이전 수혜자는 코로나19로 인한 긴급재난지원금 지원 대상 선별의 기준이 되었다. 이는 현금이전 수혜자들이 프로그램 착수 전부터 사회정책을 통한 정부의 적극적 개입의 대상임이 사회적으로 합의되었기 때문이다. 볼리비아 정부는 현금이전 프로그램으로 취약계층의 명단을 보다 쉽게 확보할 수 있었으며, 기 구축된 법·제도·현금 지급 시스템 등을 활용할 수 있었다.

현금이전과 사회서비스는 취약계층의 사회 참여를 통해 생산성을 창출하고, 출생한 아이들을 제대로 길러내 차세대 인적자본을 양성하는 등 성장 친화적이고 생산적인 효과를 갖는다(An 2006). 볼리비아 현금이전 프로그램은 프로그램의 가정들이 장기적으로 유지가 되는 상태에서 산출·단기·중기 성과들이 단계적으로 축적되어 빈곤 감소, 불평등 완화, 삶의 질 개선, 인적 자본의 축적과 같은 프로그램의 성과를 달성했다고 평가된다. 또한 프로그램을 기반으로 신규 사회 정책이 도출되었으며, 프로그램이 의도하지 않은 부정적인 영향은 없었던 것으로 분석된다.

지속가능성(Sustainability)

특정 프로그램의 지속가능성을 확인하기 위해서는 예산·인력·수요자와 공급자 간 필요 등 다양한 측면에서 지속가능할 조치를 취했는지를 확인해야 한다.

에보 모랄레스 및 후임 루이스 아르세 대통령을 배출한 사회주의운동당(Movimiento al Socialismo, MAS)은 현재도 높은 지지를 확보하고 있으며, 이 당의 대표적인 정책 기조인 ‘취약계층 보호’는 계속 유지되고 있다. 또한 루이스 아르세 현 볼리비아 대통령은 코로나19로 영향을 받은 취약계층에게 보조금을 지급하는 반 빈곤 기금(Bono Contra el Hambre) 지급 대상으로

보건 현금이전(BJA)의 수혜자를, 코로나19 긴급재난지원금인 가족기금(Bonda Familia)의 수혜 대상자를 교육 현금이전(BJP) 수혜자로 설정해 정책의 연속성을 보여주고 있다.¹⁷

볼리비아 현금이전 프로그램은 재정적으로 탄소·광물자원에 의존하고 있으며 탄화수소 자원도 안정적으로 수출되고 있다. 그러나 수출의 대부분이 아르헨티나와 브라질에 집중되어 있고, 이들과의 관계가 악화된다면 현금이전 프로그램 운영이 영향을 받을 가능성이 있다는 한계가 있다. 하지만 2015년 석유 수출량 감소에 따른 위기 상황에서 에보 모랄레스 정부는 “BJP, RD는 외부 자금이나 국제 준비금이 아닌 케이블카 운영비·국영항공사·국영 통신사·YPFB 등에서 배정된 정부 자금으로 보장되며, 경제위기 시에도 현금 보조금이 지급될 것”이라 강조하며 프로그램의 안정적인 운영을 보장했다.¹⁸

프로그램의 재원은 국고, 주·시정부 예산 등 다양한 출처의 정부 자금으로 충당하고 있어 대외관계 갈등의 위험에서 자유롭다. 각 현금이전 프로젝트별 기금도 관리 중이기에 위험 요소도 분산된다. 더불어 다양한 주체 간의 조정과 협력 메커니즘이 집행 모델로 유지되고 있어 집행 조직과 인력의 확보·유지가 용이하다. 이러한 사실은 볼리비아 현금이전 프로그램의 지속 가능성 전망을 밝게 한다.

임태균(2018)은 성공적이고 지속가능한 현금이전의 요인으로 정부의 운영 역량과 내부 합의를 꼽았다. 이러한 점을 미루어 볼 때, 볼리비아 현금이전 프로그램은 충분한 사회적 합의와 효율적인 운영 메커니즘을 갖추고 있어 지속가능성이 높은 것으로 분석된다. 그러나 보건 분야 현금이전 프로젝트에서 중앙정부의 행정역량 미흡으로 현금 지급이 2개월간 중단된 바 있다. 또한 수혜자들이 실제로 이행한 조건에 상응하는 금액보다 더 적은 현금이 수혜자에게 지급되었다(UDAPE 2015). 2019년 10월 발생한 쿠데타로 BJP 등 현금 인센티브 지급이 중단된 사례도 있다. 그리고 보건 현금이전 이행 중단과 쿠데타 시기 모두 별도의 위험관리 기제는 작동하지 않았다. 따라서 프로그램의 위험을 관리할 수 있는 체계를 개선하고, 정부의 프로그

17 <https://red-pais.com/en/34/politica/4588/Luis-Arce-Bono-Juancito-Pinto-sirvi%C3%B3-de-base-para-pagar-el-Bono-Familia.htm>(검색일: 2021.2.12.)

18 <http://datos-bo.com/Politica/Gobierno/Evo-niega-crisis-y-asegura-pago-de-bonos-en-Bolivia>(검색일: 2021.2.20.)

램 집행·위기 대응 역량을 보다 강화할 필요가 있다.

볼리비아 현금이전 프로그램은 재원의 조달, 서비스의 창출, 서비스의 질적 규제 모두 국가가 이행하는 직접성과 강제성이 높은 정책 수단이다. 이 경우 정부가 수혜자의 서비스에 대한 요구에 민감하게 반응할 필요가 없고, 수혜자들이 제도적으로 불만을 표출할 방법이 뚜렷하지 않다는 단점이 있다(Kwon 2009). 이러한 단점은 결국 신뢰도와 수혜자의 참여 유인을 낮춰 프로그램의 지속가능성을 저해할 수 있다. 그러므로 수혜자의 의견을 반영하고, 참여 유인을 높일 수 있도록 소통 채널을 마련하는 방안을 강구할 필요가 있다.

종합하면 볼리비아 현금이전 프로그램은 수혜자의 높은 수요, 정부의 강한 의지, 확립된 예산과 운영 메커니즘을 보유하고 있어 지속가능성이 높은 것으로 평가된다. 특히 정권의 주요 지지 기반인 취약계층이 현금이전의 수혜자라는 것은 정부의 프로그램 지속 의지와 결합되어 지속가능성을 높이는 요인이 된다. 반면, 위협관리 능력과 현금이전 서비스의 품질 저하는 지속가능성뿐 아니라 프로그램 성과에도 영향을 줄 수 있으므로 개선이 필요하다.

결론

본 논문은 변화이론의 관점에서 볼리비아 현금이전 프로그램을 평가한 결과를 제시했다. 평가 결과를 요약하면 다음과 같다. 볼리비아 현금이전 프로그램은 빈곤과 불평등 감소를 위해 전략 분야별로 접근되었으며, 종합적인 해결책 제공으로 일관된 성과를 산출하도록 기획되었다. 또한 사회적 진단을 통해 취약그룹을 명확히 겨냥해 수혜자를 선정했다. 그리고 수혜자의 행동을 직접 변화시키는 조건을 부과하는 방식으로 프로그램을 적절하게 설계한 것으로 평가된다.

현금이전 프로그램은 그 효과가 통합적이고 일관적으로 나타날 수 있도록 「경제사회개발전략 2016-2020」, 「중기 전략 2016-2020」, 「애국정책 2025」 및 「사회 보호 및 통합적 커뮤니티 개발 프로그램 네트워크」내에서 기획·집행되었다. 또한 전국에 분포된 수혜자에게 직접 현금을 전달하는 방식으로 프로그램을 실행하기 위해 법률적·제도적 환경을 구축하고, 물적·

인적 자원을 효과적으로 사용하는 공통의 집행모델을 적용한 바, 일관성과 효율성이 높은 것으로 평가된다.

이러한 정부의 투입을 기반으로, 개별 프로젝트의 성과인 학교 등록률, 산모와 영유아 사망률, 노인가구의 소비 증가는 모자 사망률과 노인 빈곤율 하락으로 이어졌으며, 궁극적으로 국가 전체의 빈곤 및 불평등 감소에 기여했다. 그 결과, 2006년부터 2019년까지 빈곤율과 불평등 지수가 절반 이하로 하락했고, HDI지수가 지속적으로 상승하는 등 인적자본 축적도 긍정적인 신호를 보이고 있다. 더불어 현금이전 프로그램을 기반으로 유사 정책과 수단이 사용되고 있어, 프로그램의 효과성이 높고 영향력도 확보된 것으로 평가된다.

현금이전 프로그램은 정책결정자와 수혜자의 지지를 받고 있으며, 변화이론의 전제인 공평한 자원 배분과 사회·경제적 안정, 현금이전 유지에 대한 정부의 강한 의지 등이 계속되고 있다. 더불어 자체자금으로 현금이전 재원을 충당하고 있고, 재원의 출처가 다양해 프로그램이 지속될 가능성이 높다고 평가된다.

표 2. 볼리비아 현금이전 프로그램의 평가 결과

평가 기준	핵심 평가질문	평가 결과
적절성	1. 프로그램은 적절하게 디자인되었는가?	경제적·사회적 진단 결과에 따라 수혜자 수요를 충족하고, 장기적·일관적 성과를 달성하도록 프로그램이 설계됨.
	2. 프로그램의 수혜자가 적절하게 선정되었는가?	취약계층(학생, 산모, 영유아, 노인)을 대상으로 프로그램이 기획되었으며, 해당 인구 집단을 모두 포용하는 방식으로 수혜자가 선정됨.
일관성	3. 프로그램 내·외 타 프로젝트/프로그램 간 연계가 가능하도록 기획되었는가?	국가 주요 전략과 동일한 방향을 가지고 타 정책과 양립이 가능한 형태로 운영됨. 단, 프로그램 내·외의 연계, 이로 인한 시너지 효과는 발견되지 않음.
효율성	4. 효율적인 프로그램 운영체계를 갖추었는가? 5. 성과를 달성하기 위해 충분히 투자되었는가?	성과를 창출하도록 꾸준한 투자가 이뤄졌으나, 수혜자당 지원 금액은 개선될 필요가 있음. 표준화된 모델을 활용, 수혜자의 접근이 용이한 서비스 전달 체계를 구축·이행함. 단, 보건 분야에서 현금 지급 지연 및 미지급 발생 등 지원 분야별 서비스 제공 역량에 차이가 발생함.
효과성	6. 목표한 산출물과 단기성과를 달성했는가?	산출물과 단기성과를 달성하여 중장기 성과 달성의 기반을 마련함.

영향력	7. 최종성과를 달성했는가? 8. 프로그램이 의도하지 않은 영향은 무엇인가?	최종성과를 달성하였으며, 현금이전 프로그램에 기반한 신규 제도가 생성되어 의도하지 않은 긍정적인 효과가 있다고 평가됨.
지속 가능성	9. 프로그램의 지속성을 확보했는가?	프로그램 지속에 필요한 시스템을 갖추었으며, 정책 결정자와 수혜자의 지지를 받고 있고, 정권 교체 후에도 유사한 정책들이 계속되고 있어 지속가능성이 높음.

따라서 종합적으로 볼리비아 현금이전 프로그램은 ‘성공적’이었으며, 변화이론의 논리적 흐름에 따라 프로그램의 성과를 달성함으로써, 국가 전체의 빈곤과 불평등 감소에 기여했다고 말할 수 있다. 그러나 이렇게 통합적 접근 방식으로 기획된 프로그램의 결과를 ‘성공’ 또는 ‘실패’라고 단정적으로 평가하기는 어렵다. 본질적으로 빈곤과 불평등이 경제·역량·사회적 배제 등 다면적인 성격을 가지고 있으며, 프로그램 내에도 이러한 다분야적·다면적 맥락이 존재하고 있기 때문이다.

성공 또는 실패로 평가 결과를 제시하는 일보다 중요한 과제는 이러한 평가 결과가 도출된 배경과 맥락은 무엇인지, 개별 프로젝트와 프로그램 성과 간 관계는 어떠한지, 프로그램의 평가 결과가 기준으로 왜, 어떻게 다른지, 프로그램이 계속된다면 향후 무엇을 개선해야 하는지 등을 살펴보는 것이다. 따라서 본 연구는 프로그램의 최종 성과 달성에 영향을 미치는 요인들을 변화이론의 논리적 흐름에 따라 동태적으로 제시하고자 했으며, 이러한 점에서 본 연구는 타 선행연구와 차별된다.

볼리비아의 현금이전 프로그램은 개발도상국이면서 자원 부족인 경제적 성격과 빈곤 계층의 지지라는 정치적인 맥락이 영향을 끼쳤다는 점에서 분석할만한 가치가 있는 사례이다. 이러한 특성에도 불구하고 볼리비아 현금이전 프로그램은 그간 국내·외 연구에서 다소 소외되었다. 이 같은 상황에서 본 연구가 국내 라틴아메리카 사회정책 연구의 학문적 외연을 확장하고, 라틴아메리카 사회정책에 대한 포괄적 이해와 관심을 제고한 것은 큰 학문적 성과이다.

더불어 본 연구는 2021년 3월 발간된 OECD/DAC의 신규 평가 가이드라인을 적용한 국내 최초의 평가라는 측면에서 큰 가치가 있다. 또한 이 연구는 국제개발협력 분야에 주로 활용되던 변화이론과 국제개발협력 평가 기준을 활용해 개별 현금이전 프로젝트를 프로그램 맥락에서 독창적이고 입

체적으로 평가했다. 이를 통해 타 정책 평가에 활용될 수 있는 실용적인 지식 생산 방식을 제안했다는 점에서 큰 실천적 함의가 있다. 본 연구를 계기로 향후 각종 정책평가에 국제개발협력 평가 기준을 활용하고, 프로그램과 변화이론의 관점에서 사회정책을 연구하는 일을 활성화할 수 있을 것으로 기대된다.

볼리비아 정부 연구기관인 UDAPE 보고서와 선행연구 의존도가 높은 것은 본 논문의 한계이다. 하지만 볼리비아와 같은 개발도상국에서는 신뢰할만한 공식 통계 자료가 제공되지 않는 경우가 빈번하기에, 이러한 제약은 다소 불가피했다. 더불어 정치·경제·사회적 환경 하위의 세부 변수, 그리고 타 정책의 영향을 명확하게 통제하지 못하고, 현금이전 프로그램이 빈곤과 불평등 감소에 얼마나 기여했는지 정량적으로 밝혀내지 못한 점 또한 이 연구의 아쉬움으로 남는다. 마지막으로 현지 맥락을 보다 깊이있게 반영하기 위해서는 현지조사, 정책 이해관계자와 등과의 협의를 통해 평가 매트릭스를 작성하고, 평가 결과에 관한 의견을 청취하는 것이 바람직하다. 그러나 본 연구는 코로나19 등으로 현지 방문 및 이해관계자 회의 추진 등이 어려웠다. 따라서 후속 연구에서는 본 연구가 미처 고려하지 못한 볼리비아 현금이전 프로그램에 영향을 미치는 변수와 빈곤·불평등 감소에 직·간접적으로 영향을 미치는 요인들이 보다 정교하게 다뤄지기를 기대한다. 또한, 프로그램 이해관계자와의 긴밀한 커뮤니케이션을 통해 현지의 목소리와 맥락을 보다 생생하고 깊이 있게 전달할 수 있기를 희망한다.

참고문헌

- An, Sang-hun(2006), The Logic of Transition to a Social Service Investment Country, Korean Academy of Social Welfare, pp. 21-49
- Aresti, María L.(2016), Oil and Gas Revenue Sharing in Bolivia, Natural Resource Governance Institute
- Canelas, Carla et al.(2018), Schooling and Labour Market Impacts of Bolivia's Bono Juancito Pinto, WIDER Working Paper 2018/36
- Estado Plurinacional de Bolivia. Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 – 2020 - En el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien -
- Hernán, Aguilar Pacajes(2014), Evaluación de impacto del 'Bono Juancito Pinto' en Bolivia, Revista de Análisis, Julio - Diciembre 2014, Volumen N°21, pp. 37-66
- Herrmann Hannes(2009), Consultancy Report Based on an assessment mission in Bolivia, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) / United Nations World Food Program(WFP)
- Hong, Moon-Suk et al.(2019), Accountability or Learning?: A Case Study on Transnational and Translocal Program Framework Development for Change, Journal of Regional Studies and Development, Vol. 28, No. 1, pp. 79-108
- Imas, Linda G. Morra and Rist, Ray C.(2009), The road to results, Designing and conducting effective development evaluations, Washington: World Bank
- International Initiative for Impact Evaluation(3ie)(2015), Interventions for improving learning outcomes and access to education in low- and middle- income countries: a systematic review, Systematic Review 24
- Kim, Woo-rim(2013), The Role of Policy Transfer in Policy Change in Developing Countries(Graduation thesis), Seoul National University
- Korea International Cooperation Agency(2018), Comprehensive Evaluation Overview on Community-based Maternal and Child Health Capacity Building Projects
- Kwon, Huck-ju(2007), Social Equality and Economic Development: A Historical Review of Social Policy in Korea, Korean Public Administration Review, Vol. 41, No. 3, pp. 67-90
- Kwon, Huck-ju(2009), Political Dimensions of Policy Instruments: with reference to social policy, Korean Public Administration Quarterly, Vol. 21, No. 4, pp. 1301-1320
- La Cooperazione Italiana allo Sviluppo(2020), Bolivia Evaluation of health initiatives(2009-2020)

- Lim Tae-kyoon(2018), The Political Economy of Conditional Cash Transfer Programs: Introduction and Discontinuation of the RPS in Nicaragua, The Korean Journal of Hispanic Studies, Vol.11, No.2, pp. 121-148
- Medinaceli, M. and Mokrani, L.(2010), Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera, Umbrales, No. 20, pp. 223-263
- Mignolo, Walter(2006), ¿Giro a la izquierda o giro descolonial? Evo Morales en Bolivia, Revista del Sur, No. 164
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia(MEFP)(2014), Modelo Económico Social Comunitario Productivo, economía PLURAL, La Paz, Bolivia
- Nagels, Nora(2016), The Social Investment Perspective, Conditional Cash Transfer Programmes and the Welfare Mix: Peru and Bolivia, Social Policy and Society, Vol. 15, No. 3, pp. 479-493.
- OECD(2021), Applying Evaluation Criteria Thoughtfully
- Park, Su-Young et al.(2021), Integrated Approaches in Development Cooperation: Case Studies and Implications, Issues in Development, Vol.67, No. pp. 1-67
- Rubio, Gloria M. (2012), Building Results Frameworks for Safety Nets Projects, World Bank Social protection and labor discussion paper No. 1218
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE)(2013), El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores, La Paz, Bolivia
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE)(2015), Evaluación de impacto del programa de salud materno infantil Bono Juana Azurduy, La Paz, Bolivia
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas(UDAPE)(2016), LA POLÍTICA SOCIAL EN BOLIVIA Primera edición, La Paz, Bolivia
- United Nations Development Plan(UNDP)(2006), Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. UNDP
- United Nations Development Plan(UNDP)(2020), Human Development Report 2020 - Beyond income, beyond averages, beyond today, UNDP
- Vargas, Jose P Mauricio and Garriga, Santiago(2015), IMF Working Paper - Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia, International Monetary Fund(IMF) WP/15/265
- Verónica, Amarante and Martín, Brun(2016), Cash transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution. WIDER Working Paper 2016/136

Yi, Sang-Hyun(2007), Resource Nationalism, and the Restructuring of the Natural Gas Industry of Bolivia, Korea Institute for International Economic Policy
<https://data.worldbank.org>

Article Received: 2022. 03. 04

Revised: 2022. 04. 07

Accepted: 2022. 04. 26

영토 갈등의 화해 가능성과 한계에 대한 연구: 칠레, 페루, 볼리비아를 중심으로*

민원정**

칠레가톨릭대학교&서울대학교

ABSTRACT

Borderline Conflicts between Countries in Latin America: Chile, Bolivia and Peru: Conflicts between countries in Latin America have been transpiring for a long time. For example, in addition to the conflict involving Peru, Bolivia, and Chile, there was also an armed conflict between Chile and Argentina in 1978-9, a conflict between Peru and Ecuador in 1981, and a conflict between Argentina and the United Kingdom over territorial rights in the South Atlantic region in 1982. Similarly, Central American countries have been in a state of endless conflict. Notably, conflicts within Latin America are different from power conflicts between superpowers. The crisis in the development of the region's abundant resources has heightened tensions. Due to population growth and lack of land and jobs, migration within the region has increased, and new conflicts have emerged. The military forces, dictatorships, and rebellions of various countries in the region caused by political and economic instabilities are some of the conflict factors unique to Latin America. Interpreting conflicts between countries in Latin America that share a colonial history is an example of the multipolarity that is peculiar to this region. Korea and Latin America both have a history of colonial experiences, but the contexts are completely different. In Latin America, Spain is a mother country, not an adversary. In addition, in Latin America, the Western interpretations of "law" and "treaty" are dominant. In Chile, Peru, and Bolivia, border issues were settled through the International Constitutional Court. What are the

* 이 논문은 동북아역사재단 역사화해기획연구 프로젝트의 지원을 받아 수행된 연구임 (NAHF-2021-기획연구-26).

** Wonjung Min is a professor of Asian Studies Center & Department of History at Pontifical Catholic University of Chile & researcher at Seoul National University Asia Center (wjhelena@snu.ac.kr).

implications of the territorial disputes between countries in Latin America? Our solutions may be different, but at least we can recognize that they perceive our problems in their own way. What is integration? Is true compromise impossible without concessions or sacrifices on either side? This paper attempts to examine the differences in the perceptions of history, conflict, and resolution based on historical and cultural backgrounds in Latin America through examples of territorial disputes in Chile, Peru, and Bolivia

Keywords: Imagined community, Conflictive liberalism, Post colonial neoliberalism / 상상 속 민족국가의 형성, 갈등 자본주의의 확산, 포스트 신자유주의 시대의 라틴아메리카 민족주의와 민족국가의 재구성

들어가는 말

본고는 중남미 국가 중 칠레, 페루, 볼리비아의 영토분쟁 사례를 통해 역사, 문화적 배경에 따른 역사와 갈등, 그리고 해결의 인식 차이를 살펴보고, 이들 국가의 역사 인식 방식의 차이가 한국에 주는 함의를 보고자 한다. 지정학적 충돌 요소가 많지 않다고 보일 수 있음에도 불구하고 중남미 국가 간 갈등과 분쟁은 끊임없이 이어져 왔다. Domínguez(2003)는 중남미지역이 독립과정에서 비롯된 불분명한 국경선으로 인한 복잡한 국경 분쟁에도 불구하고 대부분 평화를 유지할 수 있는 요인으로 이 지역 고유의 특성, 즉 지역 내 세력 균형, 정체성 공유, 국제 정치 질서로부터의 격리 등을 꼽았다. 그러나 본 논문에서 다룬 페루, 볼리비아, 칠레 간 갈등 이외에도 1978-9년 칠레와 아르헨티나 간 무력 분쟁, 1981년 페루와 에콰도르 간 갈등, 1982년 남대서양 지역 영토권을 둘러싼 아르헨티나와 영국의 갈등뿐만 아니라, 여타 중미 지역 국가 사이에도 분쟁이 존재한다. 중남미지역 내 갈등은 초강대국들 사이의 권력 분쟁과는 성격이 다르다. 이 지역의 풍부한 자원 개발 위기 또한 긴장을 고조시키는데 한몫한다. 인구 증가, 토지와 일자리의 부족 등으로 지역 내 이주가 증가하며 새로운 갈등도 야기되었다. 정치·경제적 불안정에 기인한 중남미 국가들의 군사 및 독재 정권과 반란도 이 지역의 독특한 갈등 요소 중 하나이다. 중남미의 갈등을 해석하는 일은 지역 특유의 다극성(multipolarity)을 보여주는 예다.

한국과 중남미는 식민지배를 받았다는 점에서 공통점을 가지고 있으나

맥락은 전혀 다르다. 중남미에서 스페인은 적대국이 아닌 어머니의 나라다. 중남미 독립을 이끈 크리올들은 독립 이후에도 식민지배 방식을 이어받았다. 독립 이후 신대륙으로 건너온 유럽 이민들도 중남미의 정치, 경제, 사회, 문화에 지대한 영향을 미쳤다. 한국과 일본의 독도·다케시마 논쟁 또한 중남미의 국가 간 영토분쟁과 논의의 출발점이 다르다. 중남미 국가 간 영토분쟁은 공유하는 역사적 유산을 모두 자국의 역사라 주장하는 데에서 비롯되었다. 논쟁의 해결 방식 또한 한국과 일본과는 다르다. 중남미 국가들이 한국과 일본의 관계를 바라보는 시선을 인지할 수 있다. 칠레와 페루, 볼리비아는 국제사법재판소를 통한 해결에도 불구하고 지속적인 갈등을 이어오고 있다. 그러나 이와 관련한 학술적 연구는 극히 드물고 추상적인 결론에 이르는 경우가 많다(Deustua C. 2004 등). 본고는 역사적 사실에 기반하여 이들 국가 간의 영토 갈등 및 화해 가능성을 분석함으로써 통합과 타협의 의미를 고찰하려 한다.

1492년 크리스토팔 콜럼버스가 첫발을 디딘 이후 스페인을 중심으로 한 유럽의 중남미 정복사가 시작되었다. 스페인 왕실은 아메리카 식민지의 교역을 관장할 목적으로 스페인 남부 카디스(Cádiz)에 세관을 설치했다. 1511년 페르난도 5세는 특수 기구를 설립하여 카스티야 최고 자문회의 위원들이 아메리카 식민지를 관리하도록 했다. 1524년 카를로스 5세는 독립된 기구로 인디아스 최고 자문위원회를 설치하여 행정적 입법적 권한 및 왕실 사법 행정원과 무역관 등에서 판결한 주요 소송의 최고 재판소 역할을 할 수 있도록 사법적 권한을 부여했다. 또한, 식민지로 진출하는 자국민에게는 새로운 영토에서 경비를 부담하여 개발을 주도하는 조건으로 귀족 지위를 주었다. 이는 중세 시대에 아랍 민족을 축출할 당시 국경 지대 개발자들에게 부여한 직위인 아델란타도제도(Adelantado)를 본뜬 제도였다. 또한, 광활한 중남미 대륙을 다스리기 위해 수 세기에 걸쳐 Virreinato de las Indias(1492-1535), Virreinato de Nueva España(1535-1821), Virreinato de Perú(1542-1824), Virreinato de Nueva Granada(1717-1819), 모두 네 개의 Virreinato라고 부르는 부왕령을 만들었다.

본격적인 식민지배가 시작되며 유럽의 문화, 정치, 사회, 기구, 경제, 교육, 예술 및 과학이 통합적으로 전파되면서 동시에 정복자들 사이에 권력 남용과 분쟁이 시작되었다. 스페인 왕실은 정복자들의 권력 남용과 분쟁 종식을

위해 각 지역의 자원, 개발 가능성 및 지리적 상황에 따라 부왕청 관할지 Virreynatos와 총독청 관할지 Capitanas Generales-Provincia를 구분하여 관리했다. 그러나 스페인으로부터의 지리적 거리와 중남미 대륙의 광활함 등으로 총괄적 통치에는 어려움이 있었다. 네 개의 부왕령 중에서도 중심은 현재 멕시코의 수도인 멕시코시티와 페루의 수도 리마였으나 각 부왕청은 각각 자치 지역처럼 운영되고 상호 연관이 거의 없었다. 그리고 각 부왕청 내에서도 중남미 대륙의 지리적, 문화적 접근의 어려움으로 인해 베네수엘라, 과테말라, 칠레, 그리고 에콰도르의 키토 등에는 부왕청에서 독립한 여러 지방 거점 수도가 생겨났고 이 지역이 후일 각각의 국가로 독립하게 되었다. 칠레도 페루 부왕령에 속해 있으면서 동시에 자체적으로 통치 체제를 가지고 있었다. 멕시코의 역사학자 Avila Rueda는 “스페인 식민지의 국경 개념은 미국과는 달랐다. 관할권이 명확히 구별되지 않고 중복되었다”고 말한다 (Barrucho 2018). 18세기 말부터 19세기 초에 출현한 중남미 공화국들은 16세기에서 18세기까지 각각의 행정단위였다. 식민시절 통치를 위해 시작된 행정단위는 시작은 자의적이고 우연적이었으나 제국의 행정과 군사 편의를 위해 설정되었고 이후 지리·경제·정치 요소의 영향으로 확고히 독립된 단위로 발전했다. 독립 전쟁 동안 정치 엘리트들은 효과적인 중앙집권화에 실패했다. 독립의 주체인 크레올들은 하위 계층의 정치적 동원력에 대한 두려움과 식민 본국 스페인 왕실에 대한 불만을 빌미로 독립운동을 주도했다. 그러나 이들은 권력 공백기에 서로 경쟁에만 몰두하면서 단일국가 건설에 실패했고, 이러한 과정에서 형성된 불분명한 국경선은 후일에도 전쟁과 갈등의 원인으로 작용했다. 이 외에도 중남미가 하나의 국가, 혹은 최소한 각 부왕청이 하나의 국가를 형성하지 못하고 30개 이상의 국가로 갈라진 데 대해서는 역사학자들의 의견이 분분하다.

브라질의 역사학자 José Murilo de Carvalho(1982)는 브라질과 달리 스페인은 식민지에서 태어난 크리올들을 서자 취급하여 브라질과 다른 엘리트 계급을 형성했다고 지적한다. 포르투갈의 경우 브라질에 대한 설립을 허락하지 않아 엘리트들은 포르투갈로 고등교육을 받으러 가야 했고 이로 인해 자연스럽게 본토와 식민지 엘리트 간에 공동체 의식이 형성되었다. 반면 스페인은 식민지 현지에 대한 설립을 허용했고 약 15만 명 이상이 고등교육을 받았다. 식민지 시기에 23개의 대학이 설립되었고, 그중 1/3은 멕시코에

있었다. 그러나 아무리 교육 수준이 높아도 식민지에서 태어난 크리올들은 경제권만 가질 수 있었고 행정과 권력은 스페인 본토 출신들이 독점했다. 스페인인들은 수적으로는 적으나 특권 계층으로서 요직을 독차지했다. 그나마 1700년 합스부르크 왕조까지는 식민지에 비교적 자치권이 많이 허용되었다. 그러나 카를로스 3세에 이르러 부르봉 왕조가 들어서면서 상황이 변했다. 당시 스페인은 전쟁에 필요한 물자 조달과 왕조 유지를 위해 많은 재원이 필요했고 이를 위해 이전에는 크리올들도 가질 수 있었던 행정적 권한을 본토인들에게만 주는 등 혜택을 늘렸다. 또한, 크리올 출신 신부들은 가뜩이나 낮은 계급에 주어지던 역할과 특권이 더 축소되었다.

나폴레옹의 침공으로 스페인의 카를로스 4세와 그의 아들 페르난도 7세는 나폴레옹의 동생인 호세에게 왕위를 양도해야 했고, 그는 후일 스페인의 호세 1세가 된다. 이 과정에서 권력의 공백기가 생겨났고 식민지 관리들은 나폴레옹의 명령을 받기를 거부하고 페르난도 7세에 충성을 보였다. 그러나 스페인 왕조가 복귀했을 때 이들은 오히려 식민지의 복종을 회복하기 위해 힘을 사용하려 했다. 식민지 기간 중 크리올들의 자치력과 경험은 향상했으나 차별정책은 여전했다. 미국과 프랑스 혁명에 자극받은 계몽주의 사상이 인기를 끌며 1809~1826년 반란이 발발하여 중남미 각지에서 피비린내 나는 독립 전쟁이 일어나기 시작했다. 불만을 품은 크리올들이 독립운동을 주도했고 특히 대학이 위치한 지역이 독립운동의 거점이었다.

중남미지역은 다른 지역에 비해 국경 분쟁이 전쟁으로 이어지는 경우가 드물다. 그러나 식민행정 분할체계에 토대를 두고 발전한 국경선은 독립 전쟁 이후 국가 건설 과정은 물론 이후에도 갈등의 원인으로 작용했다. 칠레, 페루, 볼리비아는 태평양 전쟁을 통해 국경을 결정지었고 이후 발생한 분쟁은 서구식 해석에 따라 국제헌법재판소를 통해 국경문제를 일단락지었다. 이는 중남미에서는 유럽의 영향으로 ‘법’과 ‘조약’ 대한 서구식 해석이 지배하는 한 예다.

미완의 독립, 불완전한 국가형성

El Virreinato de Nueva España(현재의 멕시코를 중심으로 한 지역)는 통일된 하나의 나라로 유지되었고 독립 이후 오늘날의 중미를 포함하는 멕시코

제국이 세워졌다. 그러나 이후 멕시코제국이 해체되면서 멕시코연방과 중미연방으로 나뉘고 이후 중미연방은 또 여러 개의 나라로 쪼개졌다(Barruco 2018). 이와 비슷한 방식으로 스페인 아메리카 전 지역에서 분열이 일어났다. Barruco(2018)는 “몇몇 지역은 군사력을 강화하고 다른 적들에 대처하기 위해 연방을 구성했다. 시몬 볼리바르(Simón Bolívar)가 그 한 예”라고 지적한 바 있다. Graham은 독립 무렵 크리올들은 “스페인으로부터 독립하는데 뭐하러 다른 명령에 복종해야 하는가?”라고 생각했다고 말했다. 중남미 국가 간 국경이 정해지기까지는 독립 이후로도 오랜 시간이 걸렸으며 국경은 독립 이후 내부 분쟁의 결과물이었다(Barruco 2018).

스페인으로부터의 독립은 완성된 독립이 아니었다. 불안정한 국가형성 과정으로 인해 중남미 국가들은 식민주의와 공존하는 민족주의를 형성하게 되었고 국가 위에 존재하는 법에 의존해야 할 필요성이 있었다. 중남미의 근대화는 이러한 식민지 경험에 의존할 수밖에 없었다. 상상 속 민족주의와 민족국가의 형성은 중남미 국가들의 최대 과제였다.

국가는 언어, 역사, 민족, 문화 및 영토와 같은 공유된 특징의 조합을 기반으로 형성된 사람들의 공동체다. 따라서 국가는 그러한 특징으로 정의되는 사람들의 집합적 정체성이며 일반적으로 인종 그룹보다 더 명백하게 정치적이다(Garner 2014, James 1996). 즉, “완전히 동원되거나 제도화된 민족 그룹”으로 설명될 수 있다(Smith 1991, 17). Benedict Anderson은 국가를 “상상된 공동체”(1991, 6-7)로 특징지었고, Paul James(1996)는 “추상적인 공동체”로 보았다. 유럽은 라틴어에서 언어 간 계층 분화와 권력 언어가 생성되며 근대 민족 개념이 등장할 무대를 마련했다. 그러나 유럽의 식민지 배를 받은 중남미에는 유럽식 근대화의 과정을 거치지 못한 채 시간성의 문제로 인한 문화적 모더니즘과 사회적 근대화의 불일치를 겪어야 했다(García Canclini 1990).

18세기 후반 교통수단의 발달로 중남미의 엘리트들은 서유럽에서 일어나는 정치·경제 사건들을 비교적 빨리 접할 수 있게 되었다. 1776년 미국의 독립과 1780년대 프랑스 혁명의 발발은 중남미 독립 전쟁에 큰 영향을 미쳤다. Anderson은 독립 무렵 중남미에는 중산 계급과 지식인들의 층이 두텁지 못했음을 지적한다(1991, 47-66). 크리올들은 독립 전쟁 당시 인디언과 흑인 노예 등 하층 계급의 정치적 참여를 독려하기보다 오히려 이들의 봉기에

두려움을 느꼈다. 중남미 여러 나라의 독립을 주도한 시몬 볼리바르(Simón Bolívar)가 독립운동에 원주민들을 참여시키려고 노력했으나 결국 주체는 크리올들이었다. 정복과 식민의 과정에서 새로운 인종이 출현하고 피부색에 따른 사회적 계층이 형성되었다. 독립과 더불어 백인 크리올들은 과두계급으로 자리 잡았다.

Anderson(1991)은 크리올 공동체 형성과 민족성 창조의 주요 요인으로 크리올 관리자의 순례(pilgrimage)와 신문의 등장을 든다. 인류학자 Turner(1980)는 여정(혹은 순례)이 시간, 지위, 장소 사이에서 의미를 창조하는 경험이라고 말한다. 모든 여정은 해석이 필요하며 해석을 통해 관념이 발생하기 때문이다. 이때 순례는 정해진 양식을 따르는 여정이며 지역적으로 떨어져 있어 연관성이 낮은 사람들이 서로의 존재를 인식할 수 있는 계기를 마련해주며 이를 통해 하나의 상상된 종교적 공동체가 형성된다. 순례의 의미는 엄밀히 말해 종교적이라기보다는 낯선 곳으로의 여정에서 자신을 반추하는 기회를 마련해 주는 만남의 장을 의미했다(Anderson 1991, 47-66). 중남미의 크리올들은 자신들의 정체성에 대한 고민 끝에 자신들만의 민족주의를 형성해야만 할 상황에 놓여 있었다. 언어, 문화, 조상 등 모든 것을 스페인 태생의 사람들과 공유하지만, 태생적 이유 하나로 본국으로부터 차별받고 배제되었던 크리올들은 제한된 만남(순례길)에 의존하던 상상된 공동체의 실재를 인쇄물의 출현과 더불어 상호 유대를 형성하며 공동체를 형성할 수 있었다. 식민 본국에 대한 저항에는 이러한 경제적 이해관계, 자유주의, 계몽운동이 모두 영향을 미쳤다. 그러나 Anderson이 강조했듯 그 어느 것도 본국으로부터 지켜낼 자신들만의 ‘상상된 공동체’를 만들어내지 못했다. 그러나 순례와 인쇄물이 민족적 정체성의 새로운 틀을 제공하는 데 결정적인 공헌을 했다는 점은 부인할 수 없다.

유럽의 민족주의가 공동의 역사적 경험과 연속된 사건들의 축적물이었다면 중남미의 경우는 생각과 상상을 통한 유대감을 쌓을 시간과 기회가 거의 없었다. 유럽의 근대화는 신대륙에서 수탈해 간 천연자원과 금을 바탕으로 이루어졌고 긴 혁명의 역사를 통해 차곡차곡 국가 모델과 민족주의를 만들어왔다. 반면 중남미는 유럽으로부터 미완의 근대화를 받아들이고 모방했을 뿐이었다. Anderson은 “근대국가가 울타리 안에서 운명을 함께한다고 믿는 집단, 그들이 만든 상상의 공동체가 바로 민족(nation)이다”라고 말했다(1991,

6-7). 중남미 대륙 내에서도, 심지어 한 국가 내에서도 백인 과두계급과 혼혈, 인디오가 하나의 ‘상상된 민족주의’를 만들어내기는 거의 불가능했다.

이에 대해 García Canclini(1990)는 중남미는 부족한 근대화에 비해 풍부한 모더니즘을 가진 지역이라고 표현했다. 독립 이후에야 비로소 불안한 근대화가 시작된 셈이다. 그러나 근대화와 민주화를 이끌 수 있는 지식인층은 충분하지 않았고 이를 뒷받침할 경제 상황마저 좋지 않았다. García Canclini(1990)는 Anderson을 비판하면서도 그의 글에서 중요한 점을 발견했음을 인정한다. 단, 문화적 모더니즘이 경제적 근대화를 의미하지는 않는다고 중남미를 옹호한다. 그는 중남미의 근대화를 엘리트들이 서로 다른 역사적 시간성의 상호교차를 담당하고 이 다양한 시간성을 도구로 전 지구적 기획을 만들려는 하나의 양식으로 정의한다(García Canclini 1990, 41-65). 중남미의 근대화는 시장의 제한적인 확장, 소수를 위한 민주화와 사회화 과정에 있어서 사고 체계의 비효율적인 변화 등의 한계를 안고 진행되었다. 따라서 서구 중심부 국가들에서 진행된 근대화 과정에 최적화된 이미지를 기반으로 중남미의 근대화를 재단할 수 없다.

태평양 전쟁

근대화 이론은 사회 내의 근대화 과정을 설명하는 데 사용된다. 근대화는 ‘전근대’ 또는 ‘전통’ 사회에서 ‘근대’ 사회로의 점진적인 이행의 모델을 의미한다. 근대화 이론은 사회 발전과 이에 기여하는 사회적 변수를 식별하고 사회 진화 과정을 설명하려고 시도한다. 근대화 이론은 사회주의와 자유시장 이념, 세계체제론자, 세계화론자, 종속론자 사이에서 비판의 대상이 되기도 한다. 또한, 변화의 과정뿐만 아니라 변화에 대한 대응을 강조한다. 근대화 이론은 전통 사회가 더 현대적인 관행을 채택함에 따라 발전할 것이라고 제안한다.

정복자들은 효과적인 식민 정책의 하나로 정치적 목적을 띤 지도를 만들었다. 지도와 인구조사는 국가가 영토를 상상하는 방식, 그리고 그 안에 거주하는 사람들 모든 사람이 확고한 국민으로서의 정체성을 부여받도록 하는데 기여했다(García Canclini 1990). 이러한 기능은 독립 신생국들에게도 계승되었다. Samuel Huntington(1996)은 탈냉전 세계에서 사람들의 문화

적·종교적 정체성이 갈등의 주요 원인이 될 것이라고 주장한 바 있다. 『개발도상국의 민주주의: 라틴아메리카』라는 책에서 Larry Diamond와 Juan Linz(1988)는 경제적 성과가 최소한 세 가지 방식으로 민주주의 발전에 영향을 미친다고 주장한다. 첫째, 경제 성장은 주어진 사회경제적 발전 수준보다 민주주의에 더 중요하다; 둘째, 사회경제적 발전은 잠재적으로 민주화를 촉진할 수 있는 사회적 변화를 일으킨다; 셋째, 사회경제적 발전은 중산층의 조직화와 같은 민주주의에 이바지하는 다른 변화를 촉진한다(44-46). 유럽은 식민지에서 거둬들인 부를 통해 근대화를 완성했지만, 중남미는 유럽으로부터 불완전한 근대화를 물려받았다. 식민지 산업개발의 목적은 수탈이었던 탓에 중남미 신생국들은 독립 이후에도 자체적 산업과 생산이 거의 없었고 이는 결과적으로 민주주의 확립을 실패로 이끌었다. 식민 체제 그대로 형식만 독립인 미완의 독립이었다. 인구조사는 피부색에 따라 계급을 구분 짓는 도구가 될 뿐이었다.

전쟁의 원인

식민 시절 볼리비아와 칠레는 페루 부왕령에 속했으나 미완의 독립과 불완전한 근대화로 국가를 형성한 지역 간 이해 다툼이 불거지기 시작했다. 페루 부왕령의 범위는 원칙적으로 대부분의 남미 지역을 포함했으나 부왕령의 직접적인 권한은 리마나 키토 정도에만 미칠 뿐이었다. 파나마, 칠레 및 리오데라플라타는 부왕령의 권한이 미치지 않는, 대통령-총독(왕실이 있는 정부의 최고 권위자)이 통치하는 영토였으며, 권력 투쟁의 장이기도 했다. 결과적으로 이 지역은 부왕령의 영역 내에서 완전한 정치적 자율성을 누렸다.

페루가 부왕령으로 자리 잡을 수 있었던 데는 귀금속의 초기 채굴이 중요한 역할을 했다. 그러나 16세기와 17세기 초반 호황을 누리던 귀금속 채굴은 이후 식민지 막바지까지 쇠퇴의 길을 걸었다. 18세기 후반부터 식민지에서 동요가 일기 시작해 원주민들이 반란을 일으키고 크리올들도 개혁을 요구했다. 이들은 사태가 변함에 따라 분리주의자들로 돌변했다. 리마 지역 지식인들 사이에서 유럽 계몽사상이 대두하고 원주민들의 반란으로 새로운 세대들은 신분에 불만을 드러내며 자치제로의 전환을 주장했는데 이는 분리주의 운동과 해방 운동으로 비화하고 결국, 독립운동으로 이어졌다.

경제적인 면에서는 자유 교역과 중농주의 사상의 전파로 스페인의 독점 체제가 붕괴되고 있었다. 1778년 자유 교역 제도로 전환하면서 기존의 페루 항구들은 스페인 상선대의 입항에 따른 주요 항구의 기능을 상실하고 에콰도르의 과야킬, 칠레의 발파라이소, 아르헨티나의 부에노스아이레스 및 우루과이의 몬테비데오 등이 새로이 주목을 받기 시작했다. 게다가 1776년 리오데라플라타 부왕청이 신설되면서 페루 부왕청의 지배 지역은 축소되었다.

스페인에서 정통성 있는 왕이 없어지면서 식민지에서 1809년 5월 최초의 평의회가 결성되었다. 1810년 보고타와 부에노스아이레스에서 분리주의 운동이 전개되자 멕시코와 페루의 부왕들은 이를 저지해야 했다. 산마르틴(San Martin)과 베르나르도 오히긴스(Bernardo O'Higgins)의 도움으로 페루 독립을 위한 해방 원정군이 편성되었다. 산마르틴장군은 1812년 부에노스아이레스에 도착해 아르헨티나의 애국군 장교가 되어 Granaderos de Caballo 대대를 창설하고 1813년 산로렌소 전투에서 스페인 왕실군을 격파했다. 이어 1817년 칠레의 베르나르도 오히긴스와 함께 멘도사를 출발해, 2월 12일 차카부코(Chacabuco) 전투, 그리고 1812년 2월 Maipú(마이푸) 전투에서 승리하고 공식적으로 칠레의 독립을 선언한 후 칠레의 국가수반이 되었다. 산마르틴 장군은 이어서 4천 명의 병력을 이끌고 1820년 영국 출신 토마스 코크레인(Thomas Cochrane) 제독의 함대 운송을 지원받아 발파라이소항을 출발, 1821년 7월 리마로 진격, 페루 독립을 선언했다.

볼리비아 지역에서의 본격적인 식민 통치는 1559년 차르카스에 왕실 사법 행정원이 설치되면서 시작되었다. 왕실 사법 행정원은 포토시의 풍부한 광물 자원을 감시하기 위한 목적으로 설치되었다. 그러나 곧바로 페루 부왕청과 관할권 문제로 갈등이 야기되었다. 이에 스페인의 인디아스 자문위원회는 1563년 과달라하라에서 펠리페 2세의 칙령으로 관할 구역을 조정했다. 식민 기간 중 페루 부왕청과 차르카스 왕실 사법 행정원의 관할 지역은 수차례에 걸쳐 조정되었고 이는 독립 이후에도 인접국들간 국경 분쟁의 주된 원인이 되었다. 1809년 5월 25일 하이메 수다녜스(Jaime Zudáñez)가 아메리카 식민지의 자유화를 선언하고 7월 16일 라파스(La Paz)에서는 독립을 요구하는 반란이 발생했다. 반란이 이어지자 1810년 5월 자치 정부를 수립한 아르헨티나가 군을 파견하여 진압하려다 패전했다. 라파스 지역의 반란은 1811년 6월 페루 부왕청 소속 왕실군에 의해 진압되었다. 1824년

12월 9일 안토니오 호세 데 수크레(Antonio José de Sucre) 장군이 아야쿠초(Ayacucho) 전투에서 승리한 후 1852년 1월 볼리비아에서 항전하던 페드로 안토니오 데 올라네타(Pedro Antonio de Olañeta)가 4천여 명의 병사와 함께 철수하고 호세 데 수크레가 2월 9일 라파스에서 공화국 건설을 선포했다. 시몬 볼리바르는 수크레에게 볼리비아의 통치를 위임했다.

칠레의 경우는 볼리비아보다 갈등 요소를 더 많이 가지고 있었다. 페루는 자국 부왕청에 속해 있던 칠레의 독립이 마땅치 않았다. 페루 부왕청의 군사 개입에 두려움을 느낀 칠레는 새로운 보병 부대와 민병대를 조직하여 방어 체제를 수립했다. 1811년 9월 호세 미겔 카레라 베르구도(José Miguel Carrera Vergudo)가 쿠데타를 일으켜 평의회를 결성하여, 마치 주권 국가의 지도자처럼 행동했다. 그는 왕당파뿐만 아니라 자신의 의견에 반대하는 애국주의 인사들까지도 추방했다. Patria Vieja의 국기와 문장을 제정하고 1813년 페루 부왕청군이 공격하자 남부에서 전투를 시작해 권력을 장악했다. 그러나 1814년 1월 페루 부왕청 군이 다시 공격했을 때 프란시스코 데 라 라스트라(Francisco de la Lastra)에게 친권을 위임해야 했다. 당시에 이미 호세 미겔 카레라 베르구도와 베르나르도 오히긴스 사이에 갈등이 있었고 결국 베르나르도 오히긴스가 반란을 일으켜 남쪽에 있던 스페인군이 산티아고로 진격했다. 1814년 랑카구아(Rancagua) 전투에서 스페인군이 승리하면서 칠레에서 구질서를 회복했고 같은 기간 아메리카 식민지 대부분 지역에서 독립운동이 진압되는 듯했다. 1814-1815년 스페인군의 재정복 기간 동안 페루 부왕청의 부왕이던 마리아노 오로시오(Mariano Orosio)는 칠레가 페루 부왕령 몰래 독립을 시도했다는 사실에 분노하면서 1815년 프란시스코 카시미로 마르코 델 폰트(Francisco Casimiro Marco del Pont)를 칠레 총독으로 임명했다. 1817년 1월 아르헨티나의 산 마르틴장군과 아르헨티나로 도주했던 베르나르도 오히긴스가 4천 명의 병사를 이끌고 안데스 산맥을 넘어 1817년 2월 12일 차카부코(Chacabuco) 전투에서 승리하면서 베르나르도 오히긴스가 칠레의 국가수반으로 추대되고 칠레는 1818년 2월 공식적으로 독립을 선언했다.

칠레와 페루, 볼리비아 간 갈등은 태평양 전쟁 발발 이전부터 있었다. 1836년 볼리비아의 안드레스 데 산타 크루스(Andrés de Santa Cruz) 대통령이 페루의 두 지도자 가마라(Gamarra)와 살라베레이(Salaverry) 간의 경제

권력을 이용하여 먼저 가마라를 제압한 후 살라베리를 포로로 잡아 총살시키면서 볼리비아-페루 연방이 결성되었다. 이는 남미 남부 지역에서 세력 균형이 파괴되었음을 의미하므로 칠레와 아르헨티나는 반발했다. 1836년 12월 칠레, 1837년에는 아르헨티나가 연방에 대항해 전쟁을 선언했다.

당시 연안과 사막 및 북부와 남부, 그리고 페루와 볼리비아인들 사이에는 상호 이해 부족으로 성숙한 연방 사상이 형성되어 있지 않았다. 또한, 페루-볼리비아 연방은 전합조차 충분히 보유하지 못한 상황이었다. 칠레의 블랑코 엔칼라다(Blanco Encalada)는 1837년 9월 1차 원정함대를 이끌고 발파라이소항을 출발해 페루의 아레키파(Arequipa)를 공격하고 Paucarpata 협정을 체결한 후 귀국했다. 1838-1839 사이에는 마누엘 불네스 프리에토(Manuel Bulnes Prieto) 장군이 제2차 원정을 통해 페루를 침공해 융가이(Yungay) 전투에서 볼리비아-페루 연방을 붕괴시켰다. 전쟁 중인 1838년 볼리비아가 페루로부터 정치적으로 완전히 분리된 데에는 지역주의 감정이 대두된 탓도 있었다. 칠레와 볼리비아 간의 갈등이 시작될 무렵 페루는 볼리비아와 비밀리에 “방어연합조약(Tratado de alianza defensiva)”을 맺었다. 그러나 볼리비아와 칠레 간의 전쟁이 발발하자 페루는 중립을 포기했고 이에 따라 칠레는 페루, 볼리비아 두 나라와 전쟁에 돌입한다고 발표했다.

칠레에는 상설 군사 재판소가 설치되었고 사건 대부분은 군사 법정에서 처리되었다. 3년간의 전쟁은 내용면에서는 칠레와 페루 사이에 장기간 지속되어 온 응징적 관세 체제의 고역 경쟁으로 유발된 측면도 있었다. 1840년대부터 물동량이 증가하며 칠레의 발파라이소항이 태평양 연안에서 페루의 카야오(Callao)항을 대체하여 유일한 무역항이 되었다. 신흥 부유층이 생겨나고 이들은 전통적 지배 계층에 대해 도전하기 시작했다. 볼리비아-페루 연방 해체 이후 칠레에는 민족주의적 기상이 팽배했고 이는 팽창주의 정책으로 전환되었다.

1866년 칠레-볼리비아 간 국경 조약이 체결되었다. 이에 따라 두 나라는 남위 24도를 국경으로 남위 23도와 25도 사이의 구아노와 광물 수출분을 양국이 반분하기로 합의했다. 그러나 실상은 이미 칠레 자본의 기업과 노동자들이 이 지역에서 채굴 활동을 하고 있었다. 같은 해 안토파가스타에서 초석이 발견되었다. 독립 이후 19세기 말 칠레의 경제는 북쪽 아타카마 사막과 페루 남부 영토에 매장된 초석 수출에 기반을 두고 있었다. 당시 아타카

마(Atacama) 사막은 북쪽으로부터 페루, 볼리비아, 칠레 영토에 걸쳐 있었다. 칠레는 페루와 볼리비아에서 채굴한 초석을 운반하기 위해 개별 운송업자들과 거래하고 있었다. 1870년 아타카마 사막 지대에서 광산업이 쇠퇴의 기미를 보일 때 카라콜레스(Caracoles)에서 대규모 은광이 발견되었다. 칠레는 1873년 이미 세계 최대의 동 생산국으로 부상해 국제 시장에서 25%를 점유할 정도에 이르렀다. 1874년 에라수리스 사냐르투(Errázuriz Zañartu)는 볼리비아와 새로운 국경 조약을 체결하고 볼리비아는 칠레 기업에 25년간 조세를 증액하지 않기로 약속했다.

1876년 이후 미국의 남북 전쟁, 그리고 유럽에서 프랑스와 프러시아 간에 전쟁이 발발하며 칠레 경제는 위기를 맞았다. 한편 볼리비아에서는 1876년 일라리온 다사(Hilarion Daza)가 쿠데타로 집권하여 1878년 아타카마 사막 지대에서 광산을 개발하던 칠레 기업들에 대해 세금을 늘리고 광산의 소유권을 주장하면서 칠레와 볼리비아 간 국경 분쟁이 시작되었다. 당시 칠레 측의 항의 명분은 아타카마 사막 지대에 투자하고 있는 칠레인들에 대한 볼리비아 측의 부당한 대우와 과세정책이었다. 1876년 볼리비아의 일라리온 다사(Hilarion Daza)는 1878년 새로운 법령을 제정해 국가의 모든 초석 광물을 수출할 경우 Quintal(46Kg)당 10센트 세금을 부과하도록 했다. 볼리비아 정부의 결정으로 두 나라 간 갈등이 불거지기 시작했다. 칠레는 1874년 조약을 상기시켰으나 1878년 볼리비아가 다시 세금 지불을 요구함에 따라(Del Río 1921, 449) 1879년 2월 14일 칠레는 볼리비아와의 전쟁을 선포했다. 칠레가 안토파가스타를 공격하면서 1879년 3월 1일 볼리비아와의 전쟁이 시작되었다(Del Río 1921, 450). 페루가 중재를 시도했으나 실패했다. 칠레는 1873년 페루와 볼리비아 간의 상호 방위 조약이 체결되었음을 알고 페루에 중립을 요구했으나 페루가 거절한 일을 빌미로 중재 시도에 응하지 않고, 오히려 페루-볼리비아의 연합을 구실 삼아 4월 5일에는 페루도 교전국으로 간주하고 전쟁을 선언하면서 칠레와 페루, 볼리비아 사이에 태평양 전쟁(1879-1883)이 시작되었다(Del Río 1921, 450). 실상 페루의 중재안은 볼리비아로 하여금 칠레 산업을 몰수하게 하여 질산염 산업을 독점하려는 정책에 불과했고 칠레는 페루에 중립을 요구했으나 지켜지지 않자 본격적인 전쟁에 돌입한 것이었다(Del Río 1921, 450).

전쟁의 결과

칠레가 태평양 전쟁을 일으킨 근본 원인은 1873년 볼리비아와 페루가 비밀리에 체결한 군사 동맹 조약을 파기시키려는 데 있었다. 칠레는 10여 년 동안 전쟁에 대비해 군비를 증강했다. 볼리비아가 남위 25도, 칠레 23도를 경계선으로 주장해 1866년 24도를 국경선으로 조정했으나, 1874년 볼리비아에서 조약 사항에 대한 이의를 제기하면서 1874년 칠레와 볼리비아 간 새로운 분구가 발생했다. 칠레는 광산 개발을 포기하고 기존 광산에서 25년간 세율 인상 동결을 제안했고 볼리비아가 이를 수락하면서 조약이 체결되었다. 그러나 1879년 해전이 시작되고 칠레는 1880년 타크나(Tacna)와 아리카(Arica)에 원정대를 파견했다. 당시 기본 장비와 필수품도 갖추지 못했던 볼리비아군은 1879년 4월 타라파카(Tarapacá) 전투에서 칠레군에 대패했다. 미국의 중재로 페루와 회담을 개최했으나 결렬되고 1881년 1월 17일 칠레군은 페루의 리마에 입성했다. 1881년 도밍고 산타 마리아 곤살레스(Domingo Santa Maria Gonzalez)가 집권하여 1883년 10월 페루와 안콘(Ancon) 조약을 맺고 볼리비아와는 1884년 4월 평화 조약을 체결했다. 칠레는 안콘 조약 체결로 타라파카주를 획득하여, 10년간 타크나와 아리카 지역의 점유권을 갖게 되었다. 이들 두 지역의 권역 문제는 10년 후 주민 투표로 귀속국을 선택하기로 했고 1929년 협정에 따라 아리카는 칠레, 타크나는 페루 소유로 합의했다. 칠레는 1884년 볼리비아와 휴전 협정을 체결하면서 안토파가스타주를 점유하게 되었다. 이로써 칠레는 오늘날 남극 영토를 제외한 칠레 영토의 1/3에 해당하는 북부 지역의 영토를 확보했다.

이 전쟁에서 칠레가 승리하면서 볼리비아는 면적 약 12만Km², 해안로 400Km에 해당하는 영토를 잃고 태평양으로 나가는 출구를 상실했다. 1895년 칠레가 볼리비아에 해양으로의 출구를 제공하는 내용의 조약을 체결했으나 볼리비아로서는 만족할 만한 조약이 아니었다. 현재의 국경은 1904년 칠레, 페루, 볼리비아 3국 간에 이루어진 협정에 따라 정해졌다. 협정의 결과로 볼리비아는 바다로 향하는 육로는 상실하였으나 해상무역을 위해 칠레 영토를 자유롭게 통과할 수 있는 권리를 얻었다. 볼리비아는 칠레와 조약을 체결할 당시 아리카와 라파스 간에 양국이 철도를 부설하고 아리카에 항만 시설을 갖추어 시설물을 15년 후에 볼리비아 측이 양도받는 조건으로 배상금 30만 스틸링 파운드를 수령하기로 했다. 이로써 볼리비아는 해안지대를

완전히 포기했다.

전쟁의 의의

태평양 전쟁 이전 페루, 볼리비아, 칠레, 세 나라에 걸쳐 있던 아타카마 사막은 초석을 비롯한 광물 자원의 보고이자 태평양으로 통하는 길이었다. 표면적으로 태평양 전쟁의 시작은 볼리비아 정부가 칠레에 부과하기로 한 조세에 있는 것으로 보이지만, 내면적 원인은 더 복잡하다. 페루, 볼리비아, 칠레, 세 나라 사이에는 독립 이후 국가형성 과정에서 영토를 정할 때의 애매한 앙금이 남아 있었고, 초석 사업을 둘러싼 이해관계, 그리고 중남미에서 비교적 정치, 경제적으로 안정적 발전을 이루고 있던 칠레와 불안정한 상태의 페루, 볼리비아 간 간극도 갈등 요소로 작용했다. 칠레의 경제적 급부상으로 식민지 시절 남미의 중심이던 페루는 지역 내 주도권을 되찾기 위해 볼리비아와 연합했다.

1884년 세 나라 사이에 정전협정이 맺어졌다. 칠레군은 볼리비아 23°S-24°S 사이 지역은 물론 로아강과 23°S도 부근까지 점령했다. 이후 이 지역의 주권에 대한 논란이 이어지다 1904년 칠레에 유리한 방향으로 마무리되었다. 1929년 리마조약(Tratado de Lima)에 따라 칠레는 페루에 타크나를 반환하고 아리카는 칠레 영토로 남았다. 식민지 시절 누렸던 남미의 주도권을 유지하려던 페루는 볼리비아와 연합하여 과거의 명성을 되찾으려 하였으나 태평양 전쟁에서 칠레에 패하며 가혹한 현실을 맞이해야 했다. 영토를 상실했을 뿐만 아니라 수많은 희생자가 발생했다. 초석과 구아노 산지는 물론 적군의 점령 기간 중 관세 징수권마저 상실했다. 전함과 항만 시설, 그리고 수많은 예술품 및 역사적 유물도 파괴되었다. 국가 위신은 실추하고 경제는 파탄에 이르러 정부 예산은 1870년의 1/3 수준으로 감소하고 외채는 2억 달러 이상이 되었다. 패전 후에도 당파 간 갈등은 고조되어 정국은 불안했다. 광물 자원의 보고인 아타카마 사막은 물론 바다로 향하는 통로를 잃은 볼리비아는 더한 재앙에 처했다. 칠레 또한 완벽한 승자는 아니었다. 초석 산업의 대부분이 영국 투자자들의 소유였기 때문이다. 태평양 전쟁으로 세 나라는 최상의 무장이 최대의 평화 보장이라는 교훈을 얻게 되어 전쟁 이후 인접국들과 끊임없는 군비 경쟁에 돌입했다.

태평양 전쟁의 승리로 칠레는 당시 비료와 폭발물 제조의 원료가 되던

초석(Sodium Nitrate)이 풍부한 북부 지역의 영토를 차지하게 되었고 초석은 물론 동 등 광물 수출 증대로 불균형의 번영기를 맞이했다. 당시 초석 수출액은 향후 49년간 국고 수익의 대부분을 충당할 정도였다. 초석과 동 수출로 부를 축적한 자유주의자 및 급진주의자들이 연합하고 수도인 산티아고와 발파라이소의 전통적인 보수 세력에 반기를 들기 시작했다. 북부 광산 지역에서는 노동자들과 유럽 이민들이 노조를 결성해 파업을 유발하면서 신흥 세력으로 등장했다.

태평양 전쟁의 종결과 협약에 따라 국경 분쟁은 끝난 듯했다. 전쟁 당시 연합 전선을 구축했던 볼리비아와 페루는 전쟁 후 칠레와 각각 조약을 맺었으나 이후에도 다툼은 그치지 않았다. 1913년 볼리비아에서 안토파가스타로 이어지는 철도가 건설되어 칠레와 볼리비아 간 분위기가 호전되는 듯하자 페루는 이에 반발했다(Del Río 1921, 452). 이후에도 칠레와 페루, 칠레와 볼리비아의 갈등이 이어지다 페루는 2008년, 볼리비아는 2014년 각각 국제사법재판소에 칠레에 대해 국경 관련 소송을 제소한다.

칠레-페루

전쟁의 패배는 페루 지배층에게는 군사·정치·경제적 재앙이었다(Bonilla 1978, 94). 2008년 1월 16일 페루는 “1929년 6월 3일의 조약에 따라 설정된 육지 경계 지점인 태평양 연안의 콘코르디아(Concordia)라고 불리는 지점에서 시작하여 태평양에서 양국의 해양 수역 경계” 및 “페루 연안에서 200해리 이내에 위치하여 페루에 속하지만 칠레 영토로 간주 되는 해역”에 대해 칠레를 상대로 국제사법재판소에 제소했다. 2014년 1월 27일의 판결에서 법원은 칠레가 주장한 바와 같이 당사국 각각의 해안에서 200해리까지 확장되는 해상 경계에 대해 양국의 합의 여부를 조사했다. 페루와 칠레의 1947년 선언 및 1952년 산티아고 선언과 이후 페루, 칠레 및 에콰도르가 채택한 협정을 분석한 후, 법원은 1954년 특별 해양 국경 수역 협정이 존재한다는 결론을 내렸다. 그 텍스트가 언제, 무엇을 통해 그 경계에 합의했는지는 명시하지 않았지만 이미 존재했으므로 법원은 당사국이 해상 경계의 존재를 명시적으로 인정하는 것은 그들이 이전에 도달한 암묵적 합의를 반영할 수 있을 뿐이며, 이는 1954년 특별 해상 국경 수역 협정으로 “공고화”되었다고 간주했다. 당사국 간의 합의된 해상 경계와 관련하여 제출된 모든 관련

증거에 대한 평가에 기초하여, 재판소는 해당 경계가 다목적 해상 경계이며 평행선을 따라 시작점에서 80해리까지 확장되었다고 결론지었다(ICJ). 국제사법재판소는 첫 번째 단계에서 등거리선을 구축하고, 두 번째 단계에서 형평성에 근거한 특수 상황을 고려한 후 세 번째 단계에서 비례에 따라 결정을 내렸다. 재판 결과 칠레와 페루가 분쟁 중인 38,000Km²의 바다 면적 중 절반 이상을 페루가 차지하게 되었고 칠레는 이 지역의 귀중한 연안 어장 중 대부분을 보유하고 있는 양 당사자의 주장 사이에서 타협해야만 했다. 결국, 양국은 판결을 준수하기로 약속했다(Herbert Smith Freehills 2014).

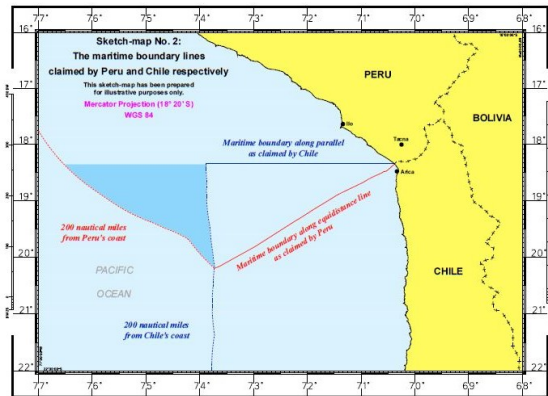


그림 1. Map from ICJ judgment showing maritime boundary lines claimed by Peru and Chile

물리학자 프랑크 두아르테 (Frank Duarte)는 칠레 정부의 분쟁 처리 방식에 대해 초기부터 일관되게 비판적이었다. 특히 그는 세바스티안 피네라 (Sebastián Piñera) 대통령이 칠레 국민의 이익보다 상업적 성과를 우선시하는 점을 날카롭게 비판하며 2012년 초 칠레의 헤이그 철수를 촉구했다(*El Voluntario* 2012). 판결 이후 칠레의 여러 정당과 정치인들도 헤이그에서 칠레의 철수를 요구했는데 이는 또한 보고타 조약의 철수를 의미하기도 했다. 리카르도 라고스(Ricardo Lagos) 전 대통령은 재판소의 판결에 대한 비판에 목소리를 더했다(*La Segunda* 2014). 게다가, 새로 임명된 외교부장관인 에랄도 무뇨스(Heraldo Muñoz)는 보고타 조약 가입에 대한 주제가

"합법적인 논의"에 있어야 한다고 선언했다. 2014년 2월 11일 애초부터 헤이그의 강력한 옹호자였던 세바스티안 피네라 대통령은 보고타 조약에 가입한 칠레의 장단점에 대한 보고서를 요청했다(*La Segunda* 2014).

칠레-볼리비아

2018년 10월 1일, 네덜란드 헤이그에 있는 유엔 국제사법재판소(ICJ)는 1880년대에 시작된 칠레와 볼리비아 분쟁에서 칠레의 손을 들어줬다. 이 사건은 앞서 언급한 칠레, 볼리비아, 페루 간의 태평양 전쟁에 뿌리를 두고 있다. 전쟁은 1884년에 끝났고 볼리비아는 태평양 연안에 인접한 영토를 잃었다. 1904년 볼리비아와 칠레 사이의 평화 조약은 두 나라 사이의 경계를 정하고 칠레가 점령한 영토는 '영구적으로' 국가에 속한다고 명시하고 있다. 이 조약에 따라 칠레는 자국 영토인 아리카 항구와 볼리비아의 수도인 라파스 사이에 철도를 건설하고 볼리비아가 영토와 항구를 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 허용하는 데 동의했다. 철도는 1913년에 완공되었다. 칠레와 볼리비아 두 나라는 이후 칠레가 볼리비아에 태평양에 대한 주권적 접근 권한을 부여할 의향이 있는지에 대해 간헐적으로 논의하게 된다. 그러나 볼리비아는 칠레가 볼리비아의 바다에 대한 주권적 접근을 협상해야 할 법적 의무가 생겼다고 주장하기 시작했다. 2013년 볼리비아는 국제사법재판소에 신청서를 제출하여 칠레에 대한 소송을 시작했다.

신청서에서 볼리비아는 "국제법에 따른 일반적인 의무를 넘어 칠레는 협정, 외교 관행 및 최고위급 대표에게 귀속되는 일련의 선언을 통해 볼리비아에 바다로의 주권적 접근을 협상해야 할 의무가 있다"고 주장하면서 "칠레는 이 의무를 준수하지 않았으며 ... 그 의무의 존재를 부인하고 있다"는 점을 강조했다. 신청서에서 볼리비아는 재판소 관할권의 근거로 1948년 4월 30일 자 미국 태평양 정착 조약(보고타 조약)의 XXXI조를 원용했다(ICJ). 2014년 7월 15일 칠레는 법원의 관할권에 대해 예비 이의를 제기했고 본안에 대한 절차는 중단되었다. 칠레가 예비 이의 제기에 대한 서면 진술서를 제출한 후 2015년 5월에 공청회가 열렸다. 2015년 9월 24일 판결에서 법원은 칠레가 제기한 예비 이의를 기각하고 볼리비아가 제출한 신청서를 받아들일 관할권이 있다고 판결했다. 칠레가 반박서(Counter-Memorial)를 제출한 후 법원은 볼리비아의 답변서 제출과 칠레의 재 합의서를 승인했으며

2017년 3월 21일과 9월 21일을 해당 변론의 기한으로 지정했다. 공청회는 2018년 3월에 열렸고 법원은 2018년 10월 1일 본안에 대한 판결을 내렸다. 국제사법재판소는 칠레가 태평양에 대한 볼리비아의 주권적 접근을 협상할 의무가 있는지를 판단하기 위해 볼리비아가 제기한 다양한 법적 근거를 고려했다. 국제사법재판소는 볼리비아의 논지 중 어느 것도 칠레가 볼리비아의 태평양에 대한 주권적 접근을 협상할 의무를 설정하지 않았다고 결론지었다. 보고서는 “양 당사자가 볼리비아의 내륙 상황과 관련된 문제를 해결하기 위해 좋은 이웃의 정신으로 대화와 교류를 계속하는 것이 금지하는 것으로 이해되어서는 안 된다. 이는 상호 이익의 문제이며 당사자들의 의지가 있다면 의미 있는 협상이 이루어질 수 있을 것”이라고 밝혔다(ICJ). 판결은 12 대 3으로 결정되었다. 재판장 압둘카위 유수프(Abdulqawi Yusuf)는 양국 간의 오랜 회담 역사에도 불구하고 볼리비아가 주장한 것처럼 칠레가 영토를 포기하는 협상에 가담한 적이 없다고 말했다(van den Berg & Liang 2018).

볼리비아의 변호사들은 지난 세기 동안 태평양으로의 접근 가능성을 논의하기 위해 여러 차례 시도했으나 소용이 없었다고 주장했다. 또한, 볼리비아 활동가들은 분쟁 지역에 위치한 세계 최대의 노천 구리 광산인 추키카마타(Chuquicamata) 광산의 손실도 이 나라의 원주민들에게 큰 타격을 주었다고 말했다. 칠레는 볼리비아 측의 이러한 주장을 지속적으로 무시했고, 라파스(La Paz)의 변호사들은 외교 관계의 파탄을 초래했다고 말했다. 한편, 산티아고는 현재의 국경은 태평양 전쟁 이후 볼리비아와 체결한 1904년 평화조약에 기초하고 있으므로 존중되어야 한다고 말했다(*Daily Sabah* 2018)

태평양 전쟁의 결과는 이웃 3개국의 관계에 계속 영향을 미치고 있다. 페루와 볼리비아는 전쟁의 결과를 계속해서 되짚어 보려 하지만 칠레는 미래에 대한 고민으로 일축한다. 따라서 미래의 3자 합의는 상상하기 어렵고, 칠레와 볼리비아의 긴장 관계는 앞으로도 계속될 가능성이 크다. 볼리비아의 모랄레스 정부는 이 문제를 사용하여 민족주의를 조장하고 칠레와의 경쟁을 정당화하려 했지만, 이는 2019년 1월 대통령 선거에서 오히려 역효과를 일으켜 모랄레스에 큰 타격을 주었다.

페루, 볼리비아, 칠레 간의 복잡한 관계는 이 전쟁이 세 나라의 국가적 이야기와 이미 복잡한 지역의 지정학적 현실에 어떤 영향을 미치는지 이해

하지 않고는 이해할 수 없다. 오늘날까지도 세 나라가 전쟁을 이해하는 방식에는 차이가 있다. 볼리비아와 페루에서는 전쟁의 원인이 칠레의 영토 팽창 야욕이라는 의견이 여전히 지배적이다.

나가는 말

페루, 칠레, 볼리비아 사이의 영토 전쟁은 표면적으로는 국제적 지지를 얻은 칠레의 승리로 마무리 지어졌다. 그러나 국제법상의 합의가 세 나라의 진정한 화해를 이루는 데에는 도움을 주지 못했다. 오히려 갈등 관계는 더욱 골이 깊어졌다. 칠레와 페루는 태평양 전쟁 이후 국경 분쟁 및 최근 칠레로 유입되는 페루 불법 이민자 등 여러 역사적 갈등을 안고 있다. 칠레와 페루-볼리비아, 이들 나라 사이의 격차는 이후 점점 더 벌어졌다. 칠레는 신자유주의를 바탕으로 중남미에서 정치·경제적으로 가장 안정된 나라라는 명성을 얻었다. 반면 자국에서 살길이 어려워진 페루와 볼리비아 사람들은 돈벌이를 찾아 이웃 칠레를 향하고 있다. 수많은 불법 페루 이민자들이 칠레에서 값싼 노동력을 제공하고 있으며 이들 대부분은 관광비자로 칠레에 입국한 후 낮은 급여와 열악한 노동 환경을 견뎌야 한다.

묵은 적대감에도 불구하고 두 나라는 2012년 콜롬비아, 멕시코와 함께 태평양 동맹 무역 블록을 형성하며 협력의 가능성을 보여주었다. 2009년에는 양국 간에 자유무역협정을 체결해 무역도 증가해왔다. 칠레 기업들의 대 페루 투자는 약 136억 달러를 넘고, 페루의 대칠레 투자는 이보다는 적지만 꾸준한 증가 추세에 있다. 그러나 경제적 협력이 뿌리 깊이 박힌 적대감의 해결책은 아닌 듯하다. 역사를 무시하고 현재를 생각할 수 없고, 과거를 무시하고 올바른 미래의 역사를 쓰기는 불가능하다. 진정한 화해의 길은 불가능하지 않다고 하지만, 칠레, 페루, 볼리비아의 진정한 화해는 쉽지 않아 보인다. 결론적으로 태평양 전쟁이 남긴 결과는 과거가 현재에 어떤 영향을 미치는지 보여주는 좋은 예이자 중남미의 지정학적 관계의 범위와 의미를 결정하는 역할을 한다. 페루, 칠레-볼리비아 간의 복잡한 관계는 중남미 전역에 걸쳐 있는 많은 사례 중 하나에 불과하다. 이는 또한 중남미지역 통합의 가능성이 불투명한 이유를 설명하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

결론적으로, 태평양 전쟁의 여운이 남는 결과는 과거가 현재에 어떻게

영향을 미치는지 보여주는 좋은 예이며 라틴 아메리카의 지정학적 관계의 범위와 의미를 결정하는 내러티브를 투영한다. 이러한 역사적 긴장은 라틴 아메리카 지역 통합의 가능성이 오늘날에도 여전히 요원한 이유를 설명하는 데 도움이 될 수 있다.

참고문헌

- 강석영 ([1996], 1999), 『라틴아메리카 上』. 대한교과서주식회사.
- 강석영 (1996), 『라틴아메리카 下』. 대한교과서주식회사.
- 국제사법재판소 홈페이지. <https://www.icj-cij.org/>
- A. Burkholder, Mark & Lyman L. Johnson(1994), 『Colonial Latin America』. 2nded. N.Y.: Oxford Univ. Press.
- Anderson, Benedict(1991), 『Imagined Communities』. London: Verso Publications.
- Barrucho, Luís(2018), 「Por qué la América española se dividió en muchos países mientras que Brasil quedó en uno solo」, BBC News Brasil September 7, 2018.
- Bethell, Leslie(1987), ed. 『The Independence of Latin America』. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bonilla, Heraclio(1978), 「The War of the Pacific and the National and Colonial Problem in Peru」, 『Past & Present』 No. 81, pp. 92-118.
- Brading, David A.(1994), 「Nationalism and State-Building in Latin American History」, 『Ibero-amerikanisches Archiv』 Vol. 20, No. 1/2, pp. 83-108.
- Cavieres Figueroa, E. & Cahupis Torres, J.(2015). 『La Guerra del Pacífico en Perspectiva Histórica. Reflexiones y Proyecciones en Pasado y en Presente』. Universidad de Tarapacá.
- Caivano, Tomás(1983), 『Historia de la Guerra de América entre Chile, Peru y Bolivia』 I, II. Lima: PMNBO
- Carrasco, Pedro & Cespdes(1985), 『Historia de América Latina, 1: América Indígena, La Conquista』. Madrid: Alianza América.
- Castillo Morales, Juan(1983), 『Historia del Perú』 Vol. 2. Lima: Ediciones Breno.
- Daily Sabah*(2018), 「ICJ rejects Bolivia's bid to force Chile to negotiate Pacific access」, *Daily Sabah* October 1, 2018.
- BY COMPILED FROM WIRE SERVICES
ISTANBUL AMERICAS OCT 01, 2018 12:00 AM GMT+3
- Davis, Harold E.(1977), 『Latin American Diplomatic History』. Boston Rouge: State Univ. Press.
- Edelman, Alexander T.(1965), 『Latin American Government and Politics』. Home Wood: The Dorsey Press.
- Firas Valenzuela, Francisco(1990), 『Nuevo Manual de Historia de Chile』 9a edición. Santiago: Zig Zag.
- Furtado, Celso(1976), 『La Economía Latinoamericana: Formación Histórica Problemas Contemporáneos』. Madrid: Siglo XXI.
- Galenao, Eduardo(1971), 『Las Venas abiertas de América Latina』. Madrid: Siglo XXI.
- García Canclini, Néstor(1990), 『Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la

- modernidad』. Mexico, D.F.: Editorial Grijalbo
- Garner, Bryan A., ed.(2014), "nation". Black's Law Dictionary (10th ed.). p. 1183. ISBN 978-0-314-61300-4.
- Graham, Richard(2013), 『Independence in Latin America: contrasts and comparisons』, Austin: University of Texas Press.
- Halpern Donghi, Tulio(1983), 『Historia Contemporánea de América Latina』. Madrid: Alianza Editorial.
- Herbert Smith Freehills(2014), 「ICJ delimits Peru-Chile maritime boundary」, Herbert Smith Freehills, February 13, 2014.
- Herrig, Hubert. 『A History of Latin America』. N.Y.: Alfred A. Knopf.
- Huntington, Samuel P.(1996), 『The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order』, Simon & Schuster.
- James, Paul(1996), 『Nation Formation: Towards a Theory of Abstract Community』. London: Sage Publications.
- Kuczynski, Pedro-Pablo(1977), 『Peruvian Democracy under Economic Stress』. Princeton: Princeton Univ. Press.
- La Segunda*(2014), 「Heraldo Muñoz se abre a debatir retiro de Chile de Pacto de Bogotá: "Es una discusión legítima"」, *La Segunda*, January 28, 2014.
- La Segunda*(2014), 「Lagos no entiende por qué La Haya quiebra la frontera con Perú tras 80 millas」, *La Segunda*, January 28, 2014.
- Loveman, Brian(1979), 『Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism』. London: Oxford Univ. Press.
- Mitchell, Cristopher(1977), 『The Legacy of Populism in Bolivi: From MNR to Military Rule』. N.Y.: Praeger.
- Murilo de Carvalho, Jose(1982), 「Political Elites and State Building: The Case of Nineteenth-Century Brazil」, 『Comparative Studies in Society and History』 Vol. 24, No. 3, pp. 378-399.
- Smith, Anthony D.(8 January 1991), 『The Ethnic Origins of Nations』. Wiley.
- van den Berg, Stephanie & Aislinn Laing(2018), 「World Court: Chile not forced to negotiate over Bolivia sea access」, Reuters October 1, 2018.
- Villalobos R, Sergio & Osvaldo Silva G. (1974), 『Historia de Chile』. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Werlich, David P.(1987), 『Peru: A Short History』. Carbondale: Southern Illinois Univ. Press.

Article Received: 2022. 03. 15

Revised: 2022. 04. 15

Accepted: 2022. 04. 26

까바나쟁과 네가뚜어의 지위 변화: 브라질 원주민 문제의 현재성과 탈식민적 시민성 건설*

양은미**

한국외국어대학교

ABSTRACT

Cabanagem and Changes in the Status of Nheengatu: the Currentness of the Question around the Indigenous People in Brazil and the Construction of Postcolonial Citizenship: This article aims to examine the process of changes in the meanings and status of Nheengatu caused by Cabanagem (1835-1840) and the current expansion of discussion on indigenous peoples in Brazil, propelled by the recent journey of officialization of indigenous languages in some municipalities of Brazil. The purpose of this study is to prospect what kind of possibilities such a trend suggests in the long term in relation to postcolonial identity of indigenous people as well as the chronic problems of exclusion and inequality of the region. For this, the chapter 2 examines the reform of Marquis of Pombal in the 18th century when the use of the Amazonian General Language was banned. The chapter 3 deals with Cabanagem by which indigenous peoples got to read the world and themselves through Nheengatu, transformed into a language of resistance by contacts among the marginalized elements of the society. In the chapter 4, the article focuses on the continuing officialization of indigenous languages in Brazil at a municipal level. At the same time, it sheds light on the steps made by various actors to promote the participation of indigenous peoples in higher education and hegemonic knowledge production. Chapter 5 concludes the article suggesting some possibilities of how to interpret these trends considering the context

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A6A3A02058027).

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2019S1A6A3A02058027).

** Eun Mi Yang is a HK research professor of Institute of Latin American Studies at Hankuk University of Foreign Studies, Korea (paixaojesusem@gmail.com).

in which it is needed to establish a new citizenship facing the problem of alienation as well as the current global ecological crisis.

Keywords: Direório dos Índios (Indian Directorate), Cabanagem, nheengatu, indigenous, ecocitizenship, postcolonial / 원주민 법령, 까바나쟁, 넝가뚜어, 원주민, 생태시민성, 탈식민

들어가며

최근 브라질의 원주민 관련 논의는 이전과는 다른 국면에 접어든 듯 보인다. 원주민 보호구역의 둘러싼 논의부터 보건, 언어, 예술, 원주민 공동체의 생물 및 사회다양성, 원주민의 고등교육 참여와 주체성, 시민성 논의에 이르기까지 그 어느 때보다 다양한 화두가 공론화되고 있다. 무엇보다 그동안 일방적으로 대상화되어 왔던 원주민들 자신이 이 논의에 주체로 동참하기 시작했다는 점에서 앞으로 브라질 사회의 일원으로서의 원주민을 주제로 한 건설적 논의의 토대가 공고해지리라 전망해 볼 수 있다. 여러 요인이 있겠으나 2002년 서웅가브리엘다까쇼에이라(São Gabriel da Cachoeira)시부터 2014년 리우데자네이루주의 마리카(Maricá)시에 이르기까지 원주민 언어를 시의 공식언어 지위를 합법화하는 사례가 증가해 온 것도 이에 일조했다고 볼 수 있다. 이러한 변화는 라틴아메리카에서 전지구적 환경과 생태 위기 앞에 신자유주의 모델의 고갈을 인정할 수밖에 없게 된 상황 속에서 원주민 중심으로 전개돼 오던 생태 문명으로의 전환 패러다임 모색이 전세계의 공감을 얻으면서 원주민과 원주민 관련 제반 이슈들에 관한 관심의 차원이 심화 및 확대되고 있는 것과도 흐름을 같이한다. 브라질의 경우 아마존을 비롯해 국가 전역에 원주민 인구가 분포해 있음에도 불구하고 전체 인구 대비 미미한 비중으로 인해 이웃 안데스 국가 및 국제사회와의 연대를 통해 원주민 문제에 대한 국내사회의 관심을 유지할 수 있었다. 현재는 앞의 상황에 힘입어 브라질에서도 원주민 문제가 과거의 유산이 아닌 현재와 미래의 문제이고 브라질 전체의 문제라는 사실에 대한 사회의 공감대가 형성되고 있다.

그럼에도 불구하고 원주민 문제에 대한 논의는 고루하게 여겨질 수 있다. 특히 브라질의 일반 시민조차 의식적으로 혹은 무의식적으로 포용적 ‘우리’의 일부로 간주하지 않았던 원주민을 한국에서 다루는 것은 과거 지향적이

고 시의성이 없다고 여겨질 수 있다. 하지만 우리 사회에도 원주민에 시선을 돌리게 만드는 여러 문제가 있다. 환경과 생태의 위기와 대한의 모색이라는 과제에서 한국 역시 자유로울 수 없다. 비록 생태 문제로 인해 기계적으로 연결시켜 왔던 지구의 허파 아마존, 아마존의 수호자로 원주민을 떠올리는 것이 진부하고 표면적일 수 있으나 그런 단순한 연결을 계기로나마 원주민을 다시 떠올려 그 이상의 것을 사유할 수 있다면 그 또한 필요한 일이 아닐까.

이 논문은 21세기 원주민 언어의 공식화를 매개로 브라질 내 원주민 논의의 차원이 심화 및 확대되는 상승효과가 발생하고 있는 상황을 살펴보고, 이러한 국면이 원주민을 비롯한 브라질 사회의 소외 문제와 새로운 시민성, 탈식민적 정체성 논의 전개와 실천 방법 모색에 있어 어떤 가능성을 시사하는지를 전망해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 브라질공화국 역사상 최초로 한 시의 공식언어로 인정된 투삐낭바어(Tupinambá) 기반의 뱀가뚜어(Nheengatu)를 대상으로 그것이 19세기부터 현재에 이르기까지 거쳐 온 의미와 지위의 변천 과정을 살펴보는 것이 이 글의 목표이다.

먼저 2장에서는 아마존 일반어(Língua Geral Amazônica) 사용이 금지되고 브라질 원주민에 대한 포르투갈 정복자들과 브라질 지배계층의 시선과 대우가 새로운 국면에 접어든 18세기 후반 뽉발 재상(Marquês de Pombal)의 개혁과 브라질 영토 내 포르투갈어 헤게모니 구축 과정을 살펴본다.

3장에서는 브라질 역사에서 가장 가시적으로 원주민의 정체성 발로와 세계 읽기가 드러나는 까바나쟁(Cabanagem, 1835-1840)을 통해 아마존 일반어의 명칭이 뱀가뚜어로 굳어지고 뱀가뚜어가 원주민, 까보플루, 흑인 노예 등 주변부 인구와의 접촉과 연대를 통해 어떻게 저항의 언어로 변모해 가는지를 다룬다. 이 두 시기는 근대 이후 고착돼 왔던 브라질 사회 원주민의 지위와 침묵을 이해하는 직접적인 배경이 되며, 특히 까바나쟁에서 보인 원주민의 봉기와 뱀가뚜어의 존속은 가장 최근 뱀가뚜어 공식화로 상징된 원주민 정체성 모색 움직임의 씨앗이 된 시기이자 정신으로 볼 수 있다. 이 과정을 통해 오늘날 뱀가뚜어가 이전에 활발하게 사용되던 현재의 파라주(Pará)의 벨렝(Belém) 지역과 다소 멀리 떨어진 네그루강(Rio Negro) 유역에서 공식어로서 부활한 것이 왜 식민화의 도구에서 원주민 정체성 건설의 상징으로의 변신이라는 모순적 행보가 아닌지를 이해할 수 있다. 덧붙여,

이 장에서는 한편에는 포르투갈에 의한 아마존의 포르투갈어화를, 또 한편에는 까바나쟁 혁명과 같이 이를 둘러싼 원주민과 까보끌루가 주가 된 비지배세력의 반응을 함께 다룬다. 포르투갈의 본격적인 포르투갈어 헤게모니 구축과 원주민의 저항을 별도의 장에 순차적으로 다루지 않은 것은 실제로 이 두 상황의 전개가 경계가 명료한 순차적 사건으로 기술되어서는 안 되기 때문이다. 다시 말해, ‘포르투갈이 식민지 브라질에서 원주민어 사용을 금지했고, 이에 원주민을 중심으로 지역민들의 저항인 까바나쟁이 발생했지만 곧 진압당하고 냉가뚜어는 점차 쇠퇴해 브라질은 포르투갈어를 모국어로 하는 국가가 되었다’고 단순하게 기술할 수 없다는 말이다. 까바나쟁 사건은 그 자체로도 비로소 원주민은 물론 까보끌루를 중심으로 한 식민지의 주변적 구성원들이었던 이들의 정체성, 식민지 주민들의 본국과의 분리 의식 태동 등 중요한 주제에 관한 논의를 심화할 수 있는 자료가 된다. 다만 이 글에서는 식민지 내 주변부 구성원이 사용한 저항의 언어로서의 냉가뚜어의 기능 및 지위 변화와 존속을 가능하게 한 까바나쟁의 의미에 주목했다. 즉, 냉가뚜어가 포르투갈어화 정책에 압도돼 소멸해 버리는 대신 타자화된 주체들 간의 새로운 ‘접촉’을 매개함으로써 타 언어들과의 접촉을 통해 재탄생 및 향후 존재 가능성을 갖게 해 준 사건으로서의 까바나쟁에 초점을 맞추고자 한다. 명칭의 구분에 관해 정리하자면, 정복 이후 아마존 지역에서 공통으로 사용된 언어로 뚜빠낭바어-아마존 일반어-냉가뚜어의 명칭 간에 명확한 시기적 구분이 있는 것은 아니다. 다만 순수한 원주민 언어였던 뚜빠낭바어가 다수 원주민들에 의해 사용됐고, 이 언어가 정복자들에 의해 선택돼 17세기부터 본격적으로 예수회의 체계화 과정을 거쳐 공식적으로 “아마존 일반어”로 명명되고 그 사용이 확산됐으며, 포르투갈어 단일언어화가 진행된 18세기 중반을 전후로 냉가뚜어라는 이름으로 불리게 됐다는 순차성은 분명 존재한다. 알리니 다 크루스(Aline da Cruz)(2011)가 그의 연구에서 채택한 구분은 “뚜빠낭바어: 16세기에 브라질 해안가에서 쓰이던 언어, 브라질리카 일반어(아마존 일반어): 마라녜옹이그러웅-빠라 지방에서 1616년부터 18세기 말까지 쓰이던 언어, 냉가뚜어: 19세기부터 현재까지 아마존 지역에서 쓰이던 일반어의 다양한 변이형들”이다(Cruz 2011, 3-4). 여기서는 큰 틀에서 이 구분을 따르되 이 글의 중심이 되는 두 사건인 뽕발 개혁과 까바나쟁을 기준으로 명칭을 구분하고자 한다. 즉, 뽕발 개혁 기간을 포함해

새로운 법령에도 불구하고 아직 포르투갈어 단일화가 이뤄지지 않았던 19세기 중반경까지는 아마존 일반어로, 19세기 중반부터는 까바나젠을 계기로 아마존 일반어의 지위가 무너지고 아마존 식민사회 내 다양한 인구 요소들 간 접촉과 접변의 언어로서 변모하게 된 점에 초점을 두고 ‘뱁가뚜어’로 지칭할 것이다.¹

이어 4장에서는 2002년 아마조나스주 서용가브리엘다까쇼에이라시에서 뱁가뚜어를 포함한 3개 원주민 언어를 합법적 공용어로 지정한 것을 시작으로 마투그로수두술(Mato Grosso do Sul), 토캉칭스(Tocantins), 리우데자네이루 등에서 원주민 언어 사용을 공식화하고 이와 함께 원주민 고등교육 참여와 지식생산 참여를 위해 다양한 주체가 일궈 온 여러 행보를 조명한다.

5장에서는 이 글을 마무리하며 이 같은 원주민 언어 공식 지위의 획득과 원주민 논의의 확산을 어떻게 해석해야 할지, 혹은 장기적으로, 라틴아메리카가 공통으로 직시해야 할 소외와 전지구적 생태 위기 앞에 요구되는 새로운 시민성 정립의 필요성이라는 맥락에서 이것이 어떤 시사점을 가지는지를 전망해 본다.

뽕발 개혁과 브라질 영토 내 포르투갈어 해계모니 구축

정복 이후 브라질에 대한, 특히 원주민에 대한 포르투갈의 공식 입장은 뽕발 개혁 전후로 나뉜다. 그전까지 포르투갈은 왕실 칙령 등을 통해 당시 해안가를 중심으로 가장 많이 사용되던 뚜빠어 계통의 원주민 언어와 이후 이를 변형하여 만들어진 일반어의 사용을 정책적으로 권장함으로써 브라질이라는 방대한 식민지 운영에 효율을 기하고자 했다. 이는 18세기 초까지 유지된 포르투갈 왕실의 입장이었다. 예수회는 원주민들의 교화를 위해 이 뚜빠어를 적극 사용했고, 이후에는 여기에 포르투갈어 문법 체계를 입혀 아마존 일반어라는 인공어를 탄생시켰다. 교리 교육과 설교, 이의 전파를 목적으로 문자화돼 활발한 체계화 과정을 거친 이 언어는 선교부락뿐 아니

1 필자의 2020년 논문 “16-18세기 아마존 일반어(Língua Geral Amazônica)의 탄생과 확장: 원주민의 말에서 정복의 언어로”에서는 Nheengatu를 현지에서 통용되는 여러 발음 중 하나인 ‘이엥가뚜어’라고 표기했으나, 이 글에서는 실제 원어의 음가에 가장 충실하다고 여겨지는 ‘뱁가뚜어’로 통일한다. 국내 뱁가뚜어 관련 초기 연구로는 원주민 언어 상황을 포함한 브라질의 언어 현실을 다룬 “브라질의 언어 현실과 언어, 사회적 편견에 관한 연구”가 있다(임두빈 2008).

라 식민지 지배를 위해 온 포르투갈인들의 활동 전반에도 유용하게 사용됐을 뿐 아니라 그 자녀들에게도 가르쳐야 하는 언어였다. 지리적 특성으로 인해 접근성과 개척 활동이 훨씬 더 활발했던 브라질 남동부에 비해 고립되고 정주민구가 적었던 아마존을 비롯한 북부에서는 초기부터 포르투갈어를 강제 주입하는 것은 비현실적인 선택이었다. 따라서 마찬가지로 일반어가 사용됐던 남동부에서 일반어의 쇠퇴와 포르투갈어 해계모니 구축이 보다 빨리 이루어진 반면 아마존 일대에서는 일반어를 비롯한 원주민 언어, 원주민 노동력에의 의존이 상대적으로 오래 지속됐다.

이렇게 아마존 일반어의가 그 사용 범위와 계층에 있어 정점을 찍었던 1758년 뽉발은 8월 17일자 원주민 법령인 *Diretório dos Índios*(1757-1798)(이하 *Diretório*)²를 통해 뽉빠어와 일반어의 사용과 교육을 전면 금지했다.³ 1750년부터 1777년까지의 재임기간 동안 이루어진 뽉발 개혁하에 단행된 아마존의 포르투갈어화는 일련의 단호한 조치들을 통해 구체화돼 아마존 사회의 급격한 변화를 추구했다. *Diretório*는 포르투갈의 식민지들에서 따라야 할 지침들을 95개 조항에 걸쳐 법제화한 것으로, 교육지침, 노동력 관리, 원주민과 식민정복자 간의 관계 등을 규정했다. 기존의 선교부락(*aldeia*)의 공공 행정구역화부터 포르투갈어 단일화와 원주민-백인 결혼 장려에 이르기까지 원주민의 식민사회 흡수를 요지로 하는 세부 정책들이 시행됐다. 뽉빠어와 일반어의 근절 정책 단행은 정치, 문화, 언어적 측면에서 식민지를 포르투갈화한다는 과제 이행에서 가장 가시적이고 급진적인 조치였다. *Diretório*의 한 조항은 식민사회의 통합을 위해, 다시 말해 식민사회 이질적인 구성원 간 존재하는 차이의 제거를 위한 필수 수단으로 포르투갈어 사용을 의무화한다는 내용을 자세히 다루고 있다.

새로운 영역을 정복한 모든 국가에서는 정복된 민족에게 즉시 자신

2 *Diretório dos Índios*의 한국어 표현 ‘원주민 법령’이 보통명사로 이해될 수 있음을 고려해 본고에서 *Diretório*로 칭하기로 한다.

3 1757년 5월 3일 문서화되고 1758년 법으로 제정됐다. 40년간 브라질 원주민의 삶을 지배한 *Diretório*는 왕실 칙령을 통해 1798년 군대조직의 성격을 띤 징집 노동력부대 관련 규정인 *Corpos de Trabalhadores*로 대체됐다. *Corpos de Trabalhadores*의 징집 대상은 노예가 아니며 재산이나 지속적으로 예측된 기관이 없는 원주민, 혼혈, 흑인으로, 지배층은 이를 통해 아마존 지역의 비백인 성분을 억압하고 반란을 예방하고자 했다(Fuller 2011, 53).

의 언어를 도입하는 것이 늘 변함없이 실행되어 온 격언이었다. 이것이 시골 사람들에게서 고대 관습의 야만성을 제거하는 가장 효과적인 수단 중 하나라는 것에 의심의 여지가 없기 때문이다. 또한 경험에 따르면, 그들을 정복한 군주의 언어가 그들에게 도입됨에 따라 이 군주를 향한 애정, 존경, 복종이 그들 속에 뿌리내리게 된다. 세계의 모든 지각 있는 국가들이 이 신중하고 견고한 체계를 지켰음에 반해, 이 정복에서는 반대되는 방식으로 심히 지나치게 실행된바 최초의 정복자들 오직 그들이 일반(어)라고 부르는 언어의 사용을 확립하는 데만 주의를 기울였다. 이는 진정으로 가중하고 사악한 발명품으로, 인디오를 문명화할 수 있는 모든 다른 수단들을 박탈하고 대신 지금까지도 보존되어 있는 시골스럽고 야만적인 예측의 상태에 머물게 했다. 이 가장 해로운 학대를 추방하기 위해 학교에 속한 소년, 소녀들, 그리고 이 문제에 대해 교육할 수 있는 모든 인디오가 자기네 부족어나 일반어를 사용하는 것을 어떤 식으로든 허용하지 않고, 각자의 마을에서 포르투갈어 사용을 확립하는 것이 감독들의 주요 관리사항 중 하나가 될 것이다(Diretório 6항).⁴

모든 원주민어, 특히 일반어 사용의 금지와 포르투갈어 교육 및 사용의 의무화의 파장은 광범위했다. 학교에서의 일반어 교육은 물론이고, 상업적 거래 및 법정에서의 사용도 불법으로 규정됐으며, 일반어로 이루어지던 회심, 고해성사, 의례 등의 종교 활동도 이제 포르투갈어로만 진행할 수 있게 됐다. 도시에 원주민 언어로 된 이름을 붙이는 것 역시 금지됐을 뿐 아니라 이미 원주민어 이름을 가지고 있었던 도시들에 대해서도 개명 조치가 내려졌다(Borges 1996, 49-50).

Diretório를 통해 추구한 통합은 원주민 인구의 식민사회 통합과 아마존 지역의 식민사회 중심부의 통합이었고, 나아가 이를 통해 브라질을 포함한 식민지 질서가 포르투갈 왕실 권력으로 집중되도록 총체적 재편을 단행하고자 했다.⁵ 마우루 세자르 코엘류(Mauro Cezar Coelho)가 지적하듯 그러한

4 Nação Mestiça - Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro, "Diretório dos Índios," https://www.nacaomestica.org/diretorio_dos_indios.htm

5 뵁발이 주도한 정책은 모든 제국을 - 이원화된 브라질뿐 아니라 당시 포르투갈의 모든 식민지를 - 포르투갈로부터 물려받은 문화에 통합시키고 제국의 지배하에 인디오 부족들

법 제정은 유럽의 모델을 기반으로 했으나, 동시에 식민지의 현실로부터 출발했기 때문에 원주민 관련 정책 수립에 있어 식민지와 본국의 갈등을 내포할 수밖에 없었다(Coelho 2009).⁶ 특히 아직 식민 체제에 온전히 편입되지 않았던 원주민들의 통합은 당시 원주민들의 영적 교육과 관리의 강력한 관리자였던 예수회의 권한을 박탈함으로써 가능한 것으로 판단됐다. 이 시기 선교사들은 왕실의 조력자라기보다는 왕실과 어깨를 나란히 하는 대등한 권력을 형성하게 되어, 분열되지 않은 복종을 바탕으로 한 강력한 중앙집권에 위협 세력으로 인식됐기 때문이다(Borges 1996, 50). 실제로 Diretório는 아마존 지역에서 가장 온전하고 충실히 집행됐고, 그때까지 식민체제의 변방으로 취급됐던 아마존은 이제 포르투갈의 가장 큰 간섭을 받게 됐다(Coelho 2009)⁷. 타 지역과 비교해 아마존에서는 원주민 노동력에의 의존도가 훨씬 더 높았고, 더 늦은 시기까지 원주민들이 예수회의 영향 아래 있었기 때문이다.⁸ 브라질 식민 통치 방식이 총독제(Governo Geral, 1549)로 전환되면서 또메 드 소우자와 함께 최초로 브라질 땅을 밟은 예수회는 Diretório에 따라 1759년 공식적으로 축출됐으나, 상파울루 지역에서는 이미 이보다 훨씬 앞선 1640년 추방됐다(Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo 2008)⁹. 1762년에는 포르투갈제국의 모든 영토에서 예수회 추방이 이뤄졌다. 그 전후로 일어난 프랑스, 스페인과 그 식민지 영토에서의 예수회 추방은 권력과 영토를 둘러싼 교회와 국가의 갈등과 분열을 본질로

을 복속시키는 것이 목표였다(Borges 1996, 51). 포르투갈이 브라질 영토 소유권을 강화하고 식민지 지배를 체계화하기 위해 시작된 세습 까삐파니아 제도도 얼마 안 가 사실상 실패로 간주됐으며, 이에 뽉발 수상의 지휘 아래 민간 운영 까삐파니아들의 국가 귀속 과정에 착수해 1752년과 1754년에 이르러서는 그 과정이 실질적으로 완료됐다(Fausto 2006, 46).

- 6 그 집행자는 뽉발 수상으로, Diretório는 유럽의 사법체제를 유일한 기반으로 삼고 있지만 마우루 세자르 꼬엘류는 그것이 식민지의 현실로부터 발전한 것이라는 점을 강조한다. 즉 원주민 문제에 관한 프로젝트 수립에 있어 식민지와 본국 간의 일련의 정치 질서 갈등의 결과로 이루어진 것을 간과해서는 안 된다(Coelho; Fernandes, 재인용).

<https://www.infoescola.com/historia/diretorio-dos-indios>

- 7 아마존 지역에서 Diretório의 이행 책임자는 뽉발 수상의 형제 프랑시스쿠 샤비에르 드 멩동사 푸르타두(Francisco Xavier de Mendonça Furtado)였다.

- 8 포르투갈 왕실은 이미 1758년 인디오의 확정 해방 절차를 끝냈고, 사우바도르, 리우데자네이루와 같은 브라질의 경제 중심지에서는 1550년부터 아프리카로부터 흑인을 노예로 수입하기 시작했다(Fausto 2006, 50-51).

- 9 “No Pátio do Colégio, a certidão de nascimento de São Paulo”, 03/07/2008, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

하는 것으로, 브라질에서의 뱀가뚜어 사용 금지 역시, 원주민의 식민사회 통합이라는 대외적 목표 외에도 그러한 맥락 속에서 그 의미를 읽어야 할 것이다. 즉, 뱀가뚜어 금지와 포르투갈어의 공식화는 브라질의 원주민성의 잔재와 그것의 잠재적 성장에 대응한 포르투갈의 헤게모니 구축인 동시에 기존 가톨릭 국가들과 그 식민지들의 교회 권력에 대항한 포르투갈의 국가 헤게모니 구축 의지의 표출이었다.

아마존에서 뱀가뚜어에 대한 의존도가 브라질 다른 지역에서보다 월등히 높았다고는 하나 포르투갈어화가 돌연 발생한, 전혀 예기치 못했던 일은 아니었다. 원주민들의 언어는 식민화 과정에서 시기별로 실리적 동기에 따라 차선으로 선택된 언어였기 때문이다. 즉, 포르투갈에 의해 ‘가장 우월한 원주민 말’로 선택되고 일반언어화되어 원주민은 물론 식민지 주민들의 공통 언어로 부과된 언어로서, 아직은 정복자의 언어인 포르투갈어와 평행선상에 있었던 뱀가뚜어의 예정된 길은, 적어도 포르투갈 정복자들의 계획에서는 축소 혹은 사멸이었다는 점은 새삼스러운 사실이 아니다. 과연 식민화가 시작된 후 원주민 언어가 브라질의 유일한 언어로서 추구된 적이 있었던가. 많은 기록들이 그 어느 순간에도 뚜빠낭바어가 유일한 언어로서 추구된 적은 없으며 궁극적 지향점은 포르투갈어 단일언어 체계였음에 무게를 싣고 있다. 칙령과 법령을 통한 왕실의 공식 입장만 놓고 봤을 때 일반어에 대한 입장은 돌연 완전히 상반되게 바뀐 것으로 보일 수 있다. 이는 식민지 브라질에서 원주민을 바라보는 관점과 그들의 사회적 위치, 브라질의 인구학적 특징의 변화와 관련이 있다. 정복 초기 원주민의 우세한 수와 그들의 땅과 자연에 대한 지식이 뚜빠어의 공통언어화에 직접적 요인으로 작용했다면, 반대로 원주민 인구의 급격한 감소와 포르투갈인들은 물론, 백인-원주민 혼혈인 까보끌루 인구의 증가, 특히 원주민 노동력의 아프리카 흑인 노예로의 대체는 뚜빠 계통의 언어가 누려 왔던 아마존 전 지역 소통 도구인 공통언어로서의 지위 상실로 귀결되는 것은 매우 자연스럽다. 그러나 이 과정에서 나타난 뱀가뚜어의 공통언어 지위 변화는 자연스러운 ‘상실’이 아니라 뽕발 개혁 정책이 의도한 그대로 적극적 ‘박탈’의 성격을 가져야만 했다. 시간이 흐르면서 뱀가뚜어가 초기의 의도보다 광범위하고 강도 높게 출신성분이 다른 다양한 브라질 구성원의 소통도구로 사용되면서 위협으로 인식되기 시작됐기 때문이다. 식민화의 도구였던 일반어가 포르투갈어 헤

게모니 구축이라는 과제를 위협하면서 오히려 식민화의 도구라기보다 식민의 대상이 되어야 할 이들에게 주체성과 결집의 힘을 불러 주는 작용에 대한 경계가 작용했다고 볼 수 있다.

까바나쟁 혁명과 접촉의 언어 뽉가뚜어, 원주민 정체성의 태동

한편 Diretório를 통해 뽉발이 이루고자 했던 통합의 의도를 보다 세밀히 이해해 볼 필요가 있어 보인다. Diretório는 원주민의 포르투갈 식민사회로의 완전한 통합을 주된 목표로 했고, 포르투갈 남성들과 원주민 여성들 간의 결혼 장려를 통한 혼혈 까보끌루(caboclo) 인구 증가를 통해 이를 이루고자 했음은 널리 알려진 사실이다. 일반적으로 알려진 사실은 포르투갈은 본격적으로 브라질의 식민화를 고민하고 구상하면서 인디오 모델과 유럽 모델의 극복을 과제로 삼았고, 까보끌루는 그 시작점으로 추구해야 할 이상적인 인구 모델이었다는 것이다. 그러나 더 자세히 보면 뽉발은 Diretório를 통해 원주민에 대한 차별의 종식뿐 아니라 원주민과 백인 간의 차이를 없애고자 했다. 생물학적 혼혈과 문화적 동질화 장치들을 통해 다양한 배경을 가진 식민지 인구 간에 이제는 신체적인 면에서나 행동 측면에서나 어떤 구분도 불가능한 사회가 되는 것이 뽉발의 의도였다. 그러한 목표를 위해 이민족 혹은 인종 간 결혼의 필요성을 강조했고, 그렇게 출생한 혼혈 자녀들이야말로 뽉발 정치와 함께 변화된 식민사회에서 관리직을 점하기에 백인보다 역량을 갖춘 구성원으로 여기도록 명했다(Almeida 1997, 317; Garcia 2007, 24-25, 재인용). 그 외에도 당시 사회에 만연했던 원주민을 향한 차별적 용어나 대우를 금하도록 하는 부수적 조치들이 병행됐다. 앞장에서 인용한 포르투갈어 사용 의무화를 통한 언어 통일은 백인과 원주민 간 차이, 나아가 당시 식민지의 또 다른 구성원이었던 흑인 노예와 타민족들과의 구분, 차이를 없앨 중요한 수단이었다.¹⁰

10 원주민에게 포르투갈어 사용을 의무화한 데는 또 하나의 중요한 동기가 있었다. 포르투갈이 스페인과의 영토 싸움에서 이기기 위해서는 포르투갈어를 사용하는 정주자 수를 늘리는 것이 매우 중요한 일이었다. 특히 경계 지역에서는 영토 소유권을 주장하기에 충분한 수의 포르투갈어 사용 주민을 확보함으로써 영속적인 주권을 보장할 수 있었기 때문에, 포르투갈 왕실은 원주민을 식민지의 여타 포르투갈 백인 정주자와 동일한 봉신으로 만들

이 같은 조치는 뽕밭로 대표되는 포르투갈 본국과 식민지 엘리트 간의 입장 차이를 극명하게 드러내는 계기가 됐다. 실제로 이후 전개된 브라질 식민사회의 모습은 분명 개혁 이전과는 확연히 달라졌지만, 그 같은 입장 차이로 인해 식민지 내에서도 법과 현실의 괴리가 상당 기간 지속된 양상을 보였다. 이러한 상황 속에서 포르투갈 본국과 브라질 식민지의 괴리, 구분이 생겨나기 시작했고, 이는 나아가 본국에 대한 식민지의 반발과 저항의식의 성장으로 이어졌다. 19세기 식민사회 내, 특히 원주민과 까보끌루의 저항의식 태동에 작용한 배경은 크게 3가지로 구분해 이해될 수 있다.

첫째, Diretório를 통해 원주민에 대한 대우와 원주민어 및 일반어 사용 금지에 대한 식민지 엘리트의 반발과 원주민어 사용 금지에 대한 원주민 자신의 거부 혹은 불가능 내지는 어려움과 관련한 것이다. 그중 후자, 즉 원주민어 사용 금지와 포르투갈어 의무 사용은 이미 사실상 포르투갈에 의해 복속 상태에 있던 원주민들에게 새로운 각성의 계기로 작용했다고 해석된다. 엘리자 F. 가르시아(Elisa Frühauf Garcia)가 설명하듯 Diretório의 다른 조치들, 이를테면 학교, 규율 등의 개념, 기독교 교리 등은 이미 선교부락을 통해 이전부터 익숙해진 것들이었지만, 언어의 변화는 새로운 차원이었다. 식민사회와의 접촉과 그에 따른 생활 전반이 두뻐어나 일반어라는 공통 언어를 통해 가능했기 때문이다. 그런 상황에서 Diretório를 통해 자연스러운 언어 사용을 금지당하게 되자 원주민들에게 언어가 자신들의 정체성 형성에 있어 중요한 요소라는 자각이 태동한 것이다(Garcia 2007, 37-38). 더불어 주목할 것은 아직 희미하나마 개별 부족이 아닌 원주민 전반의 포르투갈 제국에 대한 저항 의식의 시초가 되는 이 같은 잠재적 집단 저항의식의 태동은 공통 언어로 오랫동안 기능해 왔던 일반어로 인해 가능했다는 사실이다. 실제로 이후 봉기를 통해 표출된 저항을 유의미하게 설명하기 위해서는 일반어가 지닌 ‘접촉의 언어’로서의 성질에 주목해야 한다. 일반어는 일차적으로 두뻐 부족과 비 두뻐 부족 혹은 따뿌이아, 원주민과 식민 통치자의 접촉을 통해 만들어졌고, 동시에 이들 간의 접촉을 가능하게 만든 언어였다. 또한 연구가 덜 되기는 했으나 18세기에 접어들면서부터는 당시 브라질에 유입된 아프리카 흑인들 및 모든 이질적 요소들과의 접촉을 매개한 언어이기도 했다. 일반어는 이 모든 접촉으로 인해 발생한 혼종의 언어였다. 다시

고자 했다(Garcia 2007, 26).

말해 일반어는 파뿌이아와 까보글루의 소통어이자, 모국어로서 이미 새로운 국면에 속해 있었다. 루이스 C. 보르제스(Luis C. Borges)의 말대로 비록 원주민에 대한 식민 정책의 부산물로서 발생되긴 했으나 까보글루와 함께, 아마존 고유의 문화와 언어의 배아로서 아마존 역사의 새로운 요인을 나타냈던 특징적 타입으로 이미 형상화되고 있었다(Borges 1996: 50).

둘째, 당시 식민 사회에서 나타나기 시작한 또 다른 특징은 각 개인의 표현형(phenotype), 즉 외적 형질에 따른 구분과 위계적 질서의 형성이다. 포르투갈은 해외 식민 사업을 확장하며 노예 노동력에 의존하게 됐고, 노예 수입이 하나의 제도로 정착해 감에 따라 점차 주로 흑인, 보다 소규모로는 인디오의 피부색과 연관된 것으로 굳어지기 시작했다. 이미 포르투갈 사회에 작용하던 혈통과 종교라는 기준과 더불어 피부색이 사회적 신분 결정에 중요한 기준으로 자리잡기 시작한 것이다(Garcia 2007, 28-29). 비록 뽕발이 이런 구분과 차별을 없애고자 했으나, 식민지 엘리트의 반발로 인한 피부색에 따른 차별적 구조의 존속 혹은 강화를 쉽게 예상할 수 있다. 여전히 식민지에서는 “pureza de sangue”, 즉 순혈의 원칙에 따라 각 개인이 속하는 사회적 범주가 결정됐고, 이는 본질적으로 배제의 원칙이었다. “불순한”(impuros) 요소는 개종한 기독교인, 흑인, 인디오, 여러 종류의 혼혈인을 일컬었다.¹¹ 이들이 공직에 진출하거나 귀족 작위를 받는 것 등 사회적으로 주요한 활동에 참여하는 것이 엄격하게 금지됐다(Fausto 2006, 65). 따라서 1773년 법령(cartá-lei)을 통해 다시 한번 공식적으로 구기독교인과 신기독교인 간의 구분을 없애는 조치가 필요했지만, 이미 뿌리깊게 자리잡은 편견으로 인해 그러한 구분은 더욱 굳어져 갔다.

셋째, 뽕발 정책과 함께 아마존 지역의 원주민 통제와 노동력 착취가 이전보다 강화되고 구조화됐다. 관련 연구들은 실제로 원주민이 19세기 들어 전보다 더 큰 통제 상황에 놓이게 됐다고 평가한다. 일차적으로는 Diretório 자체가 세무 조항들을 통해 원주민의 노동력을 제도화했고, 이는 체계화된 노동의 전통이 없던 원주민에게 자율성의 박탈을 의미하는 것이었다. 예를 들어, 한 조항은 13세-60세 원주민의 노동과 십일조 헌납을 의무화했다. 이는 인종이나 피부색에 따른 구분과 차별을 없애고 원주민에 대한 경멸적

11 이러한 차별적 기준은 기본적으로 ‘인간’(pessoas)에게 적용된 것으로, 흑인 노예는 ‘비인간’(não-pessoas)으로 규정됐다(Fausto 2006, 65).

용어를 금한다는 뿔발의 정책이 인도적 차원의 정책이 아닌 포르투갈 제국의 일원에 걸맞은 브라질 식민지 경영을 위한 전략임을 상기시켜 준다.

아마존 사회에서 냉가뚜어를 멸절시키려는 포르투갈 왕실의 법령과 압력에도 불구하고 행정중심지역과 멀리 떨어진 곳들에서는 여전히 일반어가 사용됐다. 따뿌이아와 까보글루 사이에 광범위하게 뿌리내린 냉가뚜어는 포르투갈이 염원한 아마존의 포르투갈화에 끈질기게 저항했다(Freire & Borges 2003: 9). 뿔발 수상의 재임기간 동안 사실상 아마존의 포르투갈어 단일언어화는 실패라고 볼 수 있다. 1800년대로 들어서며 브라질에는 식민당국에 대한 불만과 저항의식이 확산되고 아마존 지역에서도 여러 반란이 발생했다.¹² 특히 브라질 독립 후 동 빼드루 2세를 대신해 이루어진 섭정시대(1831-1840)에는 여러 세력들에 의해 다양한 정치적 동요와 반란이 일던 시대였다. 그중 아마존 지역에서 포르투갈어 중심 헤게모니에 대한 저항의식이 가장 압축적으로 표출된 사건은 까바나쟁(1834-1840)이었다. 독립과 함께 브라질 제국이 됐지만 포르투갈어 중심의 헤게모니를 구축한다는 목표는 뿔발 정치기간과 동일했다. 이제 원주민 말에 뿌리를 둔 언어를 문명화된 주민의 모국어로 삼는 일은 용납될 수 없음이 더욱 노골적으로 표현됐다. 서열화된 사회에서 최하층민으로 이미 비참한 삶을 누리던 이들은 언어를 금지당한 상황과 빼드루 1세의 퇴임으로 인한 정치적 소용돌이로 인해 더욱 사회질서에 반감을 갖게 됐다. ‘까바누’(cabano)란 ‘움막, 오두막’을 뜻하는 보통명사로서 혁명의 중심 세력 중 하나였던 원주민과 까보글루들이 강가에 흙으로 지은 움막에서 생활하던 데서 혁명의 이름이 유래했다. 혁명을 이끈 또 다른 그룹은 당시 사회의 중간계층이었다. 당시 새로운 수도 남동부의 리우데자네이루 중심으로 정치 질서가 재편되며 그러웅빠라 지방을 중심으로 한 아마존은 더욱 고립됐고, 그런 상황에서 주된 정치세력 두 갈래가 등장했다. 하나는 포르투갈과의 유대관계를 고수하기를 원했던 보수주의적 성향의 세력이었고, 또 하나는 이들보다 자유주의적 성향을 지닌 계층으로 그러웅빠라 지방의 자치권 향상을 주장했다. 원주민, 까보글루와 함께 까바나쟁을 이끈 것은 이들 중 후자, 자유주의적 성향의 정치세력이었다(Mundo Educação).¹³ 이런 성격으로 인해 빠스팔리 디 빠울루(Pasquale

12 1831년 반란, 1832년 마나우스 군인 폭동 후 파라로부터 독립 선언, 1833년 마웨족과 문두루쿠족의 빠링칭스시 공격이 대표적이다.

Di Paolo)는 까바나쟁을 두고 지배계층과 피지배계층 간의 “문화적 투쟁”으로서, 그리고 무장 투쟁으로서” 발발했다고 표현한다(Di Paolo 1986).

까바나쟁에 대해서는 첫 연구가 이루어진 1865년부터 현재에 이르기까지 브라질의 정치적 맥락 및 지적 전통에 따라 다양한 분석이 존재한다.¹⁴ ‘봉기’, ‘반란’, ‘혁명’은 까바나쟁을 바라보는 대표적인 시선 3가지를 함축한다. 여기서 주목하고자 하는 것은 현재 브라질 사회에서 새로운 국면에 접어든 원주민 논의와 관련해, 그것이 봉기이든, 반란이든 혹은 혁명이든, 사회 주변부의 저항이 밀도 높게 표출된 까바나쟁이라는 사건이 원주민의 자기인식, 즉 정체성 형성에 어떻게 영향을 끼쳤는지, 그 과정에서 뱁가뚜어가 어떤 의미를 가졌는지이다. 따뿌이아가 주를 이룬 원주민과 까보끌루가 대다수이긴 했으나 까바누는 그 외에도 흑인, 피부색과 관계없이 모든 가난하고 비참한 자들로 이루어져 있었고, 자유주의 성향의 정치지도자들이 까바나쟁 임시 정부의 수장이자 지적 지도자 역할을 했다. 까바나쟁의 주도 세력은 매우 이질적인 요소들로 이루어졌지만 이들 사이에는 사회적 약자, 비주류라는 강력한 공감대가 있었다. 그들에게 뱁가뚜어는 내부적으로는 강력한 구심력을 형성하는 언어이자 외부적으로는 지배 세력에 대한 저항의 언어로서의 의미와 지위를 가지게 됐다.

공식적인 발발과 종식만 봤을 때 5년 7개월이라는 비교적 오랜 기간 지속된 이 사건은 정부군의 까바나쟁군 소탕작전을 거쳐 브라질 제국 정부의 승리로 끝이 났다. 투옥이나 죽음을 면한 까바누들은 아마존 깊숙이 숨어들거나 타지로 도주했지만, 까바나쟁군 소탕으로 인해 그라운드파라 지방 인구의 상당 비율이 감소했다. 이는 뱁가뚜어 사용자의 급감을 의미했다. 자연히 브라질 제국의 입장에서는 비로소 18세기 말부터 포르투갈이 그토록 염원했던 아마존 지역의 포르투갈어 단일언어화와 아마존 지역의 중앙정부에의 통합이라는 과제를 이룰 수 있게 됐다. 까바누들의 패배로 지역 인구나 언어는 물론 경제에도 큰 공백이 생겼고, 아마존 사회의 총체적 재편성이 이루어

13 “Cabanagem,” Mundo Educação,

<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadosbrasil/cabanagem.htm>

14 마그다 리치(Magda Ricci)는 그의 논문에서 현재까지 이뤄진 까바나쟁 연구의 성격을 1865년(Domingos Antonio Raiol)과 그 직후, 1920년대, 1930년대 이후로 나눠 설명한다. 리치는 특히 1930년대 카이우 프라두 Jr.(Caio Prado Jr.)가 이를 브라질 역사상 가장 중요한 민중 봉기 중 하나로 보는 해석을 제시한 이후 까바나쟁에 대한 해석은 주로 이 흐름을 따라 왔다고 분석한다(Ricci 2007, 8-9).

진다. 북동부 지역을 중심으로 한 브라질 다른 지역으로부터 포르투갈어 사용 이주민이 유입됐고 때마침 시작된 고무주기(1840-1912)와 맞물려 완전히 새로운 사람들이 이 지역의 구성원으로 자리잡아 갔다(Borges 1996, 52). 이제 브라질 영토에서 뱉가뚜어의 입지는 주류문화로서는 물론 반문화, 주류에 위협적이지 않은 하위문화로서도 영영 사라진 듯 보였다.

그러나 다음 장에서 보게 되듯, 사실은 뱉가뚜어가 오늘날까지 살아남아 새로운 지위를 갖게 됐다는 전개를 미리 알지 못한다고 할지라도¹⁵, 까바나쟁이라는 사건 자체가 제시하는 중요한 시사점을 먼저 이해할 필요가 있다. 모레이라 네투(Moreia Neto)는 까바나쟁이 아마존 사회에 끼친 유의미한 영향은 파뿌이아와 까보끌루에 바탕을 둔 새로운 인종적 및 사회적 타입의 형성의 태동이라고 본다. 다만 당시 주변부로 인식되던 두 요소에 바탕을 둔 하나의 새로운 정체성 혹은 새로운 사회적 상상체의 형성이라는 경험에 대해서는 마땅한 평가가 이루어질 수 없는데, 이는 이 경험이 분열되고, 단절되고, 파편화되었을 뿐 아니라, 당시 구축된 정체성의 이상적 모델을 세운 것은 식민 지배자들이었기 때문이다(Neto 1988). 그럼에도 적어도 현존하는 공인된 역사의 기록에서는 까바나쟁을 비롯한 동시대 비슷한 종류의 붕기를 통해 비로소 원주민 자신의 관점을 부분적으로나마 볼 수 있다는 것 역시 부인할 수 없을 것이다. 당시 원주민이 포르투갈이 브라질을 정복한 이후 자신이 살게 된 세계, 즉 억압이라는 상황과 자신을 억압하는 타자에 대한 인식, 그 속에 놓인 자신을 인식하게 됐음을 객관적으로 확인할 수 있는 사건이 까바나쟁인 것이다. 까바나쟁을 명료하게 ‘혁명’으로 지칭하는 마그다 리시(Magda Ricci)는 이 사건을 실패한 혁명이 아닌 원주민을 비롯해 당시 사회에서 사실상 비인간의 영역에 있던 브라질의 구성원 - 흑인, 다양한 혼혈 등 - 들의 시민성(cidadania)과 정체성을 위한 투쟁의 살아있는 동력으로 분석한다. 리시에 따르면 “많은 까바누들이 그들이 공정하고 경건하다고 여기는 것을 읽고 해석함으로써 자신의 길을 걸을 수 있다고 믿었다”(Ricci 2007, 27). 이는 까바나쟁이 억압자인 타자의 시선으로 평가된

15 까바나쟁 이후에도 뱉가뚜어가 완전히 전멸한 것은 아니었다. 가톨릭 사제들은 식민지 인구, 특히 원주민 및 까보끌루와 효과적으로 소통하기 위해 계속해서 뱉가뚜어를 배울 것을 중용당했다. 1853년 벨렝의 주교도 이 언어를 배워야만 하는 상황이었고, 1894년 마나우스의 주교가 자기 교구의 신부들이 (아직은) “이 땅의 언어(língua da terra)”를 배울 것을 명령했다는 기록이 있다(Freire & Borges 2003, 9).

브라질 원주민에 대한 자료가 아닌, 브라질 원주민 정체성을 논할 수 있는 브라질 역사상 가장 초기 자료 중의 하나라는 사실에 힘을 실어 준다. 세계를 읽고 해석하는 것은 파울루 프레이리가 말한 피억압자가 억압의 상황을 깨기 위해 필요한 진정한 ‘문해’ 능력이다(Freire 2015). 까바나쟁을 통해 까바누들이 뱀가뚜어를 매개로 세계를 읽고, 그 세계에서 자신의 자리를 주장할 뿐 아니라, 왜곡된 세계를 변화시킬 주체의 지위를 주장하게 됐다는 것은 이 사건이 어떤 이름으로 불리건 간에 부인하기 어려워 보인다.

이 시기는 이러한 맥락과 함께해 뱀가뚜어라는 이름 자체가 더욱 공고화된 시기이기도 하다. ‘좋은 언어’라는 뜻을 가진 이 명칭이 정확히 언제부터 사용됐는지는 확인하기 어려우나, 아리용 달리그나 호드리게스는(Aryon Dall’Igna Rodrigues)는 남아 있는 기록에 따르면 꼬우투 드 마갈랑이스(Couto de Magalhães)가 19세기 브라질 내륙 여행을 기록한 『O Selvagem (야만)』(1897)에서 일반어를 뱀가뚜라 칭한 것을 그 시작으로 보고 있다(Rodrigues 1996). 이를 두고 알리니 다 크루스(Aline da Cruz)는 “낭만적인 발명”이라 말한다. 크루스에 따르면, 역설적이게도 일반어가 쇠락에 접어든 시기에 언어 그 자체와 언어로 전해지던 민담들을 기록하고자 하는 일종의 향토주의적 낭만주의 움직임이 일기 시작했고, 뱀가뚜어라는 이름 역시 그러한 움직임 속에서 등장했다. 아울러 이 이름은 아직 형성 중에 있던 하나의 문화적 정체성을 상징한다(Cruz 2011, 12). 이 같은 견해는 특히 주로 브라질이 이제 막 군부 독재에서 벗어나 재민주화 시기에 접어든 1980년대부터 이루어진 까바나쟁과 뱀가뚜어 연구 다수에서 보이는 입장과 큰 맥을 같이한다.

‘아마존 일반어/뱀가뚜어 체제 하에서 원주민들은 누구였는가’라는 질문에 까바나쟁 이전까지의 아마존 언어 상황을 연구함으로써 포르투갈 식민 지배자라는 타자의 시선을 읽는 것이 가능하다면, 까바나쟁을 통해 원주민들이 스스로를 어떻게 인식하였는가에 대한 단서를 찾을 수 있다. 까바나쟁은 주류 역사의 관점에서 비록 실패로 끝났다. 그러나 소통의 측면에서 볼 때는 브라질성 구축 과정에 원주민적 요소가 비로소 비중 있는 반문화적 요소로서 공공연하게 자리를 점하고 주류 문화와 소통하게 된 사건이었다는 해석이 가능하다. 즉 까바나쟁의 발발과 진압을 사그러드는 뱀가뚜어와 원주민 정체성의 마지막 몸부림과 어차피 소멸할 원주민성의 운명을 확인

한 상징적 사건이 아니라, ‘신세계’화된 브라질 땅에서 새로운 형태를 띠어야 할 원주민 정체성의 방향을 암시하는 사건으로 바라볼 수 있다. 그렇게 볼 때 현재 브라질 사회에서 재조명을 받고 있는 원주민 언어들의 지위 및 원주민의 시민성에 대한 논의를 이해하는 데 있어 까바나쟁을 중요한 맥락으로 상정할 수 있을 것이다.

21세기 뱉가뚜어의 공식언어 지정과 브라질 원주민 언어의 지위 제고

그롱빠라 중심으로 활발하게 사용됐던 뱉가뚜어는 위에서 다룬 과정을 거쳐 19세기부터는 점차 쇠퇴의 길을 걸었다. 그러나 우리는 2002년 네그루강 유역에 자리한 서웅가브리엘다까쇼에이라시에서 뱉가뚜어가 포르투갈어와 함께 시의 공식 언어로 인정받은 것을 통해 뱉가뚜어가 역사에서 사라지지 않았음을 확인했다. 흥미롭게도 일반어가 그 전성기를 지나 뱉가뚜어라는 새로운 정체성을 덧입고 쇠락의 길에 접어든 19세기는 이 언어가 본래의 중심지에서 서쪽으로 다소 멀리 떨어진 네그루강 상류에서 명맥을 이어 나간 시기이기도 하다. 뱉가뚜어가 처음 이 지역에 본격적으로 유입된 것은 18세기 뽕발 통치 기간인 것으로 보인다. 당시 네그루강 상류에도 포르투갈어를 통한 지배 강화 정책이 미치기 시작하면서 당시의 서웅가브리엘(São Gabriel, 1966년에 현재의 이름 São Gabriel da Cachoeira로 변경)¹⁶과 서웅주제지마라비파나스(São José de Marabitanas)에 요새가 세워지고 카르멜 교단이 들어와 활동을 시작했다. 19세기에는 브라질 사람들이 모는 배를 일컫는 ‘regatão’을 통해 이 지역 원주민들과의 교역이 시작됐고, 이 브라질 상인들은 뱉가뚜어를 구사했다. 1845년에는 공식 문서를 통해 이 지역 원주민들을 노동력으로 사용하기 위해 네그루강의 하류와 중류로 이동시켰는데, 이들의 출신지는 주로 뚜까누어(Tukano), 아라와끄어(Arawak), 동쪽 마꾸어(Maku Oriental)를 쓰던 부족들이 거주하던 영토였다(Cabalar e Ricardo 2006, 86; Cruz 2011, 14, 재인용). 이에 따라 네그루강 중류와 하류에서도 이전에 사용되던 언어 대신 뱉가뚜어가 소통어로 사용되기 시작했

16 Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira(2022), <https://www.saogabrieldacachoeira.am.leg.br/institucional/historia>

고, 이후 네그루강 상류로 돌아갈 수 있었던 원주민들은 제2언어로 뱁가투어를 배우게 됐다. 바레(Baré), 바니와(Baniwa), 와렝게나(Warekena, 북부 Arawak 부족) 등의 부족들과 까보끌루 역시 뱁가투어를 사용하게 되면서, 뱁가투어는 성인들에게는 제2언어로, 그 후세대에게는 모국어로 전해지게 됐다(Cruz 2011, 14).

현재 뱁가투어는 네그루강 유역 전반에 걸쳐 바레, 바니와, 와렝게나 부족을 중심으로 사용되고 있고, 더 작은 규모긴 하지만 바이슈 아마조나스(Baixo Amazonas) 지역에서도 사용되고 있다. 뱁가투어 사용 인구가 가장 많은 행정단위는 아마조나스주의 서웅가브리엘다까쇼에이라시로, 2021년 기준 인구 47,031명 중¹⁷ 약 90%가 원주민이며 이들은 포르투갈어 외에도 여러 부족어를 구사하는 23개의 부족으로 이루어져 있다(IBGE 2021). 네그루강원주민조직연합(Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, 이하 FOIRN)의 조사에 따르면 서웅가브리엘다까쇼에이라시의 인구는 5개의 다른 어족에 속하는 30개 이상의 민족-언어 그룹으로 분류된다(FOIRN 2013).

이미 소위 브라질에서 가장 원주민적인 프로필을 가진 도시라는 수식어를 가진 서웅가브리엘다까쇼에이라시가 2002년 뱁가투어를 포함한 3개의 원주민 언어를 포르투갈어와 나란히 시의 공식언어로 지정한 것은 여러 의미에서 상징적이다. 군부독재의 종식과 함께 재민주화 과정의 산물이라 해 “시민 헌법”(Constituição)으로 알려진 1988 헌법 제13조에는 포르투갈어가 브라질의 공식 언어임을 명시하고 있다. 20세기에 들어와서도 시기에 따라 강도는 다르나 뱁가투어를 비롯한 이 지역 원주민 언어는 최소한 그 사용이 장려되지는 않았다. 서웅가브리엘다까쇼에이라시의 원주민 지도자들을 비롯해 시 정책입안자들은 위와 같은 시의 언어 현실을 꾸준히 고민해왔고 2002년 법률 제145조를 통해 원주민 언어의 공식화라는 목표를 달성했다. 이 법은 시의원 까미꾸 바니와(Camico Baniwa)와 원주민 연대, FOIRN, 언어정책연구개발연구소(Instituto de Investigação e Desenvolvimento de em Política Linguística, 이하 IPOL)의 공동 노력의 산물이다(G1 2006).¹⁸

17 IBGE, <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/sao-gabriel-da-cachoeira.html>. 2010년 IBGE의 가장 최근 공식 통계 기준으로는 전체 인구 37,896명 중 29,017명이 22개 부족 출신의 원주민으로 분류됐다(Censo Demográfico 2010, IBGE), <http://censo2010.ibge.gov.br/>

공공기관에서 주민 응대와 문서 작성에 있어 새롭게 공식화된 3개 언어의 사용 의무화, 교육기관에서 해당 언어 교육의 의무화, TV와 라디오 등 주요 언론 매체에서 새로운 공식어의 사용 확대 등 다양한 세부적 조치들이 위법을 통해 규정됐고, 느린 속도지만 이 언어들의 사용을 공식화하고 일상화하는 방향으로의 노력들이 이루어지고 있다(Yang 2014). 먼저 뱀가뚜어를 포함한 원주민 언어의 멸종을 막는 데서 한 발 더 나가 그 사용을 활성화하고 브라질 사회 전반에 이 주제의 중요성을 인식시키려는 학계의 노력이 두드러진다. 대표적으로 이미 그 이전부터, 1998년 상파울루대학교(USP)의 에두아르두 지 아우메이다 나바후(Eduardo de Almeida Navarro) 교수는 상파울루를 중심으로 한 브라질 중등교육과정에서 뱀가뚜어와 뱀가뚜어 교육을 장려하기 위해 Tupi Aqui(뱀가뚜 여기)라는 단체를 조직했다. 그 외에도 나바후 교수는 1935년 플리니우 아이로자(Plínio Ayrosa) 교수가 창설한 상파울루대학교 문과대 고대 뱀가뚜어/일반어(뱀가뚜어) 학과(Cursos de Tupi Antigo e Língua Geral(Nheengatu))¹⁹에 적을 두고 뱀가뚜어 및 뱀가뚜어 활성화를 위한 연구해 매진해 오고 있다. 최근에는 아마존 지역 원주민 지식인들을 중심으로 뱀가뚜어학회(Academia da Língua Nheengatu, 이하 ALN) 창설을 위한 준비가 이어지고 있다. ALN의 주요 목표는 단일화된 뱀가뚜어 사전 출판과 꾸준한 업데이트, 뱀가뚜어 관련 문헌과 기타 자료들을 총망라하는 디지털도서관 구축, 뱀가뚜어 교육 및 보급을 위한 교재 생산이다(Pereira 2021)²⁰. ALN 발족을 위한 모임은 2020년 시작된 것으로, COVID-19의 확산으로 대부분의 활동은 WhatsApp과 같은 온라인 수단을 통해 이루어지고 있다.

한편 COVID-19로 인해 많은 활동이 주춤한 것도 사실이지만, 2002년 뱀가뚜어 공식화 이후 법과 현실의 괴리가 오래 이어져 오던 중 오히려 COVID 상황은 뱀가뚜어 및 원주민 언어 보존과 확산을 위해 노력하는 그룹들로 하여금 기술을 사용한 뱀가뚜어 교육과 보급 활성화를 고민하게

18 “Município do Amazonas oficializa línguas indígenas,” G1, <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1346303-5598,00-MUNICIPIO+DO+AMAZONAS+OFICIALIZA+LINGUAS+INDIGENAS.html>

19 FFLCH, USP, <https://www.fflch.usp.br/407>

20 Pereira, Jullie(2021), “Índigenas querem fundar a 1ª Academia da Língua Nheengatu”, Amazonia Real, <https://amazoniareal.com.br/academia-da-lingua-nheengatu/>

하는 계기로 작용했다. 2020년 시작된 모토로라 프로젝트(Projeto Motorola)가 그중 하나다. 이 프로젝트로 네가투어와 제(Jê) 어족에 속하는 까잉강(kaingang)어가 모토로라 휴대폰 서비스 언어로 선택됐다. 이 프로젝트를 위해 약 1년 반 동안 캄파나스대학교(Unicamp)의 윌마르 당젤리스(Wilmar D'Angelis)를 비롯한 교수진과 다수의 원주민 커뮤니티 대표들이 협력했다. 모토로라는 향후 안드로이드폰에서 더 많은 원주민 언어들이 서비스되도록 프로젝트의 범위를 확장할 계획을 하고 있다(G1 2021)²¹. 아직 초기 단계이긴 하나 이 같은 시의적절한 노력을 통해 오랜 투쟁을 거쳐 공식언어의 자리를 얻은 원주민어들이 물리적 및 디지털 현실에서 원주민을 포함한 기존 사용자뿐 아니라 일반 브라질 시민들 사이에서도 일상어로 정착되는 것이 가능하리란 전망을 해봄 직하다.

원주민과 아프리카브라질 인구 외에도 전세계 각지에서 온 이민자들로 이루어진 브라질은 사실상 광범위한 다언어사회이고, 실제로 지역에 따라 다양한 이중언어 상황이 관찰된다. 2002년 이래 서웅가브리엘다까쇼에이라시의 공식 언어가 4개라는 사실은 원주민 언어뿐 아니라 브라질 여러 지역에서 포르투갈어 외 실제 사용되는 언어의 공식적 지위 제고 논의에 기폭제로 작용하고 있다. 서웅가브리엘다까쇼에이라시를 시작으로 브라질 여러 지역, 다양한 성격의 기관에서 원주민어의 지위를 공식화하거나 격상시키기 위한 구체적 조치들을 이행해 왔다. 2010년에는 마투그로수두술주의 따꾸루(Tacuru)시가 과라니어를, 2012년에는 토캉칭주의 토캉칭니아(Tocantínia)시가 세렌치(xerente)어를 시 공식어로 인정했다²². 호라이마주의 봉핑(Bonfim)시는 2014년 말 마꾸시(Macuxi)어와 와삐샤나(Wapixana)어를 공용화하는 법을 통과시켰고²³, 리우데자네이루주의 마리까(Maricá)

21 G1, “Línguas indígenas brasileiras podem ser utilizadas em smartphones Motorola”, 25/03/2021,

<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/03/25/linguas-indigenas-brasileiras-kaingang-e-nheengat-podem-ser-utilizadas-em-smartphones-motorola.ghtml>

22 “Línguas indígenas ganham reconhecimento oficial de municípios”, 11/12/2014, Agência Brasil, Ministério do Meio Ambiente, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/linguas-indigenas-ganham-reconhecimento-oficial-de-municipios>

23 “Bonfim (RR), co-oficializa línguas indígenas Macuxi e Wapixana”, 11/06/2016, Portal Ypadê, <http://portalypade.mma.gov.br/noticias/346-bonfim-rr-co-oficializa-linguas-indigenas-macuxi-e-wapixana>

시가 3개 원주민 언어를 공식화했다²⁴. 2019년 12월 브라질 하원 인권 및 소수 위원회(Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados)는 Dagoberto Nogueira(PDT-MS) 하원의원이 발의한 원주민어 공식화 법안(3074/19)을 승인했다. 법안이 최종 통과되면 브라질 전국에 원주민 공동체가 있는 자치시들은 해당 원주민어에 시 공식언어의 자리를 부여하게 된다(Agência da Câmara dos Deputados 2019)²⁵. 해당 법안은 2021년 브라질 상원 법제사법위원회(Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania(CCJ))의 회기 마감으로 아직 심의를 앞두고 있다. 가장 최근 이루어진 것으로, 서웅가브리엘다까쇼에이라시가 원주민 부족 주도(Capital Estadual dos Povos Indígenas)가 된 것을 들 수 있다. 토니 메데이루스(Tony Medeiros)(PSD) 의원이 발의한 법률 제5,796호는 2022년 1월 12일 아마조나스주 주지사의 승인을 거쳐 아마조나스주 관보에 공지됐다(Diário Oficial da União, AM 2022).²⁶

한편 현재 브라질 국회의 입법청원 게시판에는 “투빠-과라니어의 공식어 인정”(Reconhecimento do Tupi-Guarani como Língua Oficial)이란 제목으로 국민 청원이 등록돼 있다. 2019년 등록된 이 청원은 정식 답변을 위해 2019년 3월 6일까지 필요한 2만 명의 동의를 훨씬 못 미치는 단 40명의 참여로 일단락됐다(Senado Federal 2019)²⁷. 이는 많은 진전에도 불구하고 아직 브라질 사회 전반에 원주민 문제에 대한 의식이 폭넓게 공유되지 않았음을 보여 준다. 그럼에도 불구하고, 현재까지 원주민어의 공식어 인정은 시 단위에서만 이뤄졌던 데 반해 이번 법안이 통과될 경우 브라질 사회에서 원주민 언어의 지위는 물론 원주민의 포괄적 시민권 보장을 향한 의미있는 한 걸음

24 “Línguas indígenas ganham reconhecimento oficial de municípios”, 11/12/2014, Agência Brasil, Ministério do Meio Ambiente, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/linguas-indigenas-ganham-reconhecimento-oficial-de-municipios>

25 “Comissão aprova projeto que torna idioma indígena língua cooficial em municípios com aldeias”, 11/12/2019, Agência Câmara de Notícias, <https://www.camara.leg.br/noticias/625266-comissao-aprova-projeto-que-torna-idioma-indigena-lingua-cooficial-em-municipios-com-aldeias/>

26 12/01/2022, file:///C:/Users/%EC%A4%91%EB%82%A8%EB%AF%B8%EC%97%B0%EA%B5%AC%EC%86%8C/Downloads/diario_am_2022-01-12_completo.pdf

27 “Reconhecimento do Tupi-Guarani como Língua Oficial”, IDEIA LEGISLATIVA, e-Cidadania, Senado Federal, <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=113708>

이 될 것이다. 원주민 고등교육 참여를 위한 노력도 간과할 수 없다. 2021년에는 산파까파리나 연방대학교(UFSC) 대학위원회(Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina)가 대학원 과정 입학시험에서 원주민어를 타 외국어와 동등한 자격사항 중 하나로 인정했다(FUNAI 2021)²⁸. 이전에도 이미 아마존, 북동부, 중서부 등 원주민 인구 분포가 비교적 큰 지역 중심으로 기존 고등교육기관에 원주민 관련 커리큘럼 증설, 원주민 쿼터 확대 등을 통해 원주민 고학력자의 증가를 위한 기관들의 노력이 있었다.

다양한 정책을 통한 브라질 원주민의 고등교육률 확대는 브라질 원주민이 헤게모니 지식 생산 참여를 가능하게 하는 필수적인 여건이다. 아울러 포르투갈어와 함께 원주민 언어 공용화의 여러 행정지역으로의 확대는 아직 불완전한 포르투갈어 사용자로서, 또한 뿌리깊은 사회적 편견으로 인해 온전한 시민의 상태에 있지 못한 브라질 원주민들의 일상적 사회 참여를 위해 필요한 최소한의 기반이라고 볼 수 있다. 브라질 사회 여러 분야에서 시너지 효과를 내며 일고 있는 위와 같은 변화들로 볼 때 브라질 사회에서 원주민 언어는 물론 원주민 교육 및 사회 참여 전반에 걸친 원주민 논의의 새로운 국면 진입이 더욱 가시화됐음은 부정할 수 없는 현실이다. 현재의 국면이 이전과 다른 이유 중 하나는 기존의 노력과 달리 원주민 언어 사용 확대 노력이 원주민뿐 아니라 포르투갈어 단일어 사용자인 일반 브라질 시민 또한 그 대상으로 적극적으로 포함하고자 하기 때문이다.

28 FUNAI(2021), “UFSC aprova línguas indígenas como equivalentes a idioma estrangeiro para ingresso na pós-graduação”, 29/10/2021, <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/ufsc-aprova-linguas-indigenas-como-equivalentes-a-idioma-estrangeiro-para-ingresso-na-pos-graduacao>

브라질 원주민 논의 확산, 어떻게 해석할 것인가²⁹

필자는 이전 연구에서 까바나쟁 전까지 식민화의 도구였던 아마존 일반어 혹은 뱀가뚜어의 부활을 향한 비판적 시선에 대해 언급했다(Yang 2020). 그러나 앞선 장에서 다룬 까바나쟁이 시사하는 점으로 인해 뱀가뚜어의 현행보가 모순적이거나 갑작스러운 현상으로 보이지 않는다. 오히려 뱀가뚜어가 까바나쟁을 통해 원주민을 포함한 다양한 소외계층의 저항의 언어로 변모하고, 21세기까지 비중있는 뱀가뚜어 구사자를 유지해 온 것, 뱀가뚜어가 원주민 정체성의 확인과 브라질의 시민으로 자리잡고자 하는 노력의 상징적 및 실질적 기재로 기능하는 것은 전혀 억지스럽지 않다. 다만 외부 연구자로서 지금 우리가 보는 이 국면을 장기적 시선에서 어떻게 해석할 것인가, 즉 원주민 자신과 더불어 이 문제를 공론화하는 데 일조하는 브라질의 사회적 분위기를 어떻게 바라볼 것인가 하는 문제야말로 더 큰 과제로 남는다. 특히 안데스 지역의 국가들과 달리 전체 인구 대비 원주민 비중이 미미한 브라질에서, 현재의 국면이 이전과 비교해 아무리 고무적인들, 위에 제시한 자료들만을 바탕으로 마냥 낙관적인 전망에 갇힐 수는 없기 때문이다.

현재의 흐름에서 봤을 때 원주민 언어 공식화 확대를 중심으로 하는 원주민 논의의 확산은 크게 2가지 가능성 혹은 전망을 내포하는 것으로 해석할 수 있다. 첫째, 보다 현실에 입각한 탈식민적 브라질 정체성 모색이라는 철학적이자 실존적 과제를 풀어가는데 과정 중 하나로 읽을 수 있다. 뿔발 정책이 국가 정체성과 지역 정체성 형성에 있어 원주민적 요소의 박탈을 유산으로 남겼음은 분명하다. 그 결과 최근까지도 브라질 정체성 모색은 유럽 중심의 정체성과 동화되기 위해 인디오적 과거와 현재를 재차 부정하려는 시도로 점철돼 왔다(Borges 1996, 51). 이러한 시도들은 단기적으로 볼 때 원주민 지우기에 성공적인 것처럼 보였고, 브라질 정체성과 유산에 원주민적 요소의 중요성을 강조해 온 다르시 히베이루조차 원주민의 멸종

29 결론의 후반부에서 말하는 생태시민성을 통한 현 흐름의 분석 가능성은 필자가 2021년 HK+ 연합학술대회 공동 개최 <동과 서 문화와 문명 만남의 오백년: 지속가능발전을 위한 초국적 협력과 소통>에서 발표한 “브라질 북동부 보니투 시의 자연권 인정: 인간-비인간 생태 관계맺기의 재정립과 생태시민성의 건설”, 2022년 국제학술대회 2022 ILAS-HUFS HK+ 2nd International Conference <Implementing a New Paradigm in the Post-Covid 19 World: Earth Jurisprudence and Latin American's Rights of Nature>에서 발표한 “Reconhecimento dos Direitos da Natureza no Brasil: construindo o conceito e a prática de ecocidadania”의 일부를 요약, 인용했다.

을 심각하게 우려했다(Ribeiro 2013). 그러나 지금 원주민 문제는 그 어느 때보다 지극히 현재적인 것으로 가시화되고 있다(Yang 2020). 그렇다면 브라질의 탈식민적 정체성 모색에 있어 원주민이 왜 중요한가. 엔리케 두셀은 한국에서 있었던 석학 인터뷰에서 ‘포스트모던’을 대체하는 용어로 ‘트랜스모던’을 제안한 이유에 대해 설명하면서, 주변부가 아닌 유럽과 미국에서 생산된 포스트모더니티, 즉 근대성 비판은 제국주의와 자본주의를 비판할 능력이 없을 뿐 아니라 큰 영향을 주지 못한 채 사그러졌다고 비판한다. 그러면서 트랜스모더니티를 “고유한 것을 찾아내고, 그것의 역사를 만들고, 그 역사로부터 근대성을 비판하며 근대성과 대화할 수 있는 보편 이성”으로 설명한다(우석균 2021, 119). 이는 프레이리의 억압 이론에서 말하는 진정한 해방은 억압자에게서 나올 수 없다는 이치와 통한다(Freire 2015). 이와 같은 이치에서, 브라질의 그 어떠한 탈식민 노력과 새로운 정체성도 피억압자였던 원주민을 제외하고서는 결코 이루어질 수 없다. 오히려 그들이 주체가 되어 이 프로젝트에 온전히 참여할 때에만 왜곡되고 포장됐던, 결과적으로 모순적이었던 정체성이 아닌, 현실과 일치하는 자아 인식을 토대로 지속 가능한 미래를 기획할 수 있는 정체성 건설이 가능하다.

둘째, 현 국면은 생태시민성 개념을 통한 소외와 불평등 문제 제고를 위한 기반이 될 수 있다. 라틴아메리카에서 신자유주의의 폐해를 거부하는 대안 사회운동은 원주민을 포함한 소외계층에 의해 주도돼 왔다. 아울러 20세기 말부터 라틴아메리카의 지식인들은 가속화되는 신자유주의의 위기와 전지구적 환경 문제에 직면해 원주민, 아마존, 생태를 연결시키며 관련 논의를 민족지적이나 경제적 또는 단순히 환경적 차원을 벗어나 현 패러다임을 대체할 대안 패러다임 모색이라는 맥락으로 가져오기 시작했다. 라틴아메리카의 안데스 국가들과 같은 비중의 원주민 운동의 역사는 없지만, 브라질 역시 앞의 장들에서 다룬 것처럼 나름의 여정을 일구며 원주민과 아마존, 생태 다양성 등의 주제를 다루는 맥이 끊이지 않게 했다. 특히 상당 부분이 브라질에 걸쳐 있는 아마존과 생태 다양성은 아마존을 비롯한 브라질 자연 환경이 세계 기후와 생태에 미치는 영향으로 인해 이 문제는 한 번도 브라질만의 문제일 수 없었고, 오히려 브라질 당사자보다 외부의 관심과 우려의 대상이 돼 왔다. 이러한 상황에 힘입어 브라질의 원주민 문제 역시 브라질 내부의 노력과 함께 라틴아메리카 역내를 포함해 국제적 연대를 맺어 왔고,

그 덕에 브라질 사회에서도 원주민적인 것이 완전히 과거의 유산, 현대사회의 타자로 묻히지 않고 미약하게나마 현재적인 것으로 유지될 수 있었다. 주목할 것은 라틴아메리카에서 이어진 여러 형태의 대안사회운동 흐름 중 가장 최근의 것으로 생태 문명으로의 패러다임 전환을 추구하는 움직임이다. 이와 함께 시민성 논의의 흐름도 이미 20세기부터 있었던 생태시민성 개념을 중심으로 현재의 전지구적 위기와 추구되어야 할 새로운 패러다임에 걸맞은 새로운 시민성의 개념과 역할을 정립하고자 하는 노력이 전개되고 있다. 브라질의 경우 모아시르 가도치(Moacir Gadotti)가 ‘땅의 교육학(pedagogia da terra)’이라는 개념을 중심으로 교육과 일상을 비롯한 삶의 다양한 분야의 생태화와 생태적 시민의식 형성의 필요성을 주장한다(Gadotti 2001). 가도치의 사유는 프란시스코 구띠에레스와 크루스 프라도(Francisco Gutiérrez and Cruz Prado)(1972)의 생태교육학과 지구적시민성(ecopedagogia e cidadania planetária) 이론에 기대고 있다. 여기서 ‘생태화’한다(ecologizar)는 것은 자연과 생태를 존중한다는 협의와 더불어, 세계를 고립된 대상들의 집합이 아닌 근본적으로 상호연결되고 상호의존적인 현상들로 이루어진 하나의 망 혹은 유기체로 봐야 한다는 보다 포괄적 의미에서 이해해야 한다(Gutiérrez & Prado 2013, 13). 가도치는 이같은 포괄적 의미로서의 생태의 의미에 기반해 “일상생활로부터 사물들의 의미를 배우는 것을 촉진하기 위한 교육학”으로 생태교육학을 정의한다(Gadotti 2001). 그가 생태교육학의 핵심 개념으로 꼽는 ‘일상성’(cotidianidade)에 대한 그 같은 고민은 싸울루 프레이리의 초기 저작과도 상통한다. 자신이 속한 삶의 반경에 존재하는 요소들과의 비판적인 유기적 관계, 상호작용의 필요성을 말하는 이른바 ‘유기성’(organicidade)과도 직결되는 ‘일상성’의 개념과 그 정의는 지금 필요한 사고의 전환에 더욱 필요한 발상으로 보인다.

생태시민(ecocitizen)을 21세기 교육에서 추구해야 할 시민상으로 꼽는 미국의 교육학자 넬 나딩스(Nel Noddings)는 교육철학의 한 가지 역할은 논증에 쓰인 언어를 분석하고 다른 관점과 가능성에 주의를 끌 만한 대안의 언어를 제시하는 것이라고 말한다(Noddings 2010, 3; 2013). 라틴아메리카의 경우 일상성 개념은 원주민을 비롯해서 그동안 국가에 의해 소외됐던, 혹은 비시민으로 분류됐던 인간이지만 비인간 구성원의 소외, 불평등 문제에 대한 덜 소모적인 접근방법이 될 수 있다. 소외가 일상을 그 풍요로움에

서부터 떼어냄을 지적한 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)의 사유가 필요한 지점이다. 그에 따르면 소외는

일상을 경멸함으로써, 그리고 이데올로기의 헛된 광채 밑에 일상을 가림으로써 이 생산과 창조의 장을 감춘다.” 특별한 소외는 자연과 물질과 직접 맞붙어 있는 노동의 구성적 관계들로부터 풍요로움을 도출해 내는 것을 금하면서 물질적 빈곤을 정신적 빈곤으로 바꾼다. 사회적 소외는 창조적 의식(‘현실’ 속에서의 예술창조의 기초까지도 포함하여)을 수동적인 불행한 의식으로 바꿔 준다(Lefebvre 1994).

라틴아메리카 사회가 안고 있는 여러 차원의 단절의 문제는 관계의 망을 채우고 있지만 동등하지 못한 지위를 누리고 있거나, 아예 거기서 제도적으로 누락된 다양한 주체들을 다시 그 자리에 복원시키고 인간의 지위를 회복 시킴으로써 가능할 것이다. 그간 라틴아메리카 사회에서 ‘덜’ 인간적인 구성원으로, 비 시민으로 간주됐던 구성원들의 일상성 회복은 생태적 세계시민의 필수 조건이다.

그런 맥락에 원주민과 아마존을 둘러싼 논의가 위치하게 된 것은 우선 협의로서의 생태의 의미를 봤을 때 매우 자연스럽다. 실제로 이제 미룰 수 없는 전 세계가 당면한 기후와 생태 위기로 인해 아마존의 문제는 더는 브라질만의, 라틴아메리카만의 문제가 아니게 됐으며, 그러한 위기의식이 라틴아메리카의 원주민 논의를 새로운 국면으로 진입하게 하는 데 일조했음은 부인할 필요도 없는 사실이다. 브라질의 경우, 아마존 전 면적의 약 60%가 브라질에 속하고, 브라질 영토의 약 49%가 아마존이다. 브라질에서도 현재의 위기 앞에 원주민 논의는 더더욱 브라질에만 국한될 수 없게 됐다. 중요한 것은 이러한 배경에 힘입어 협의로서의 생태, 즉 자연환경을 존중하는 것을 기본으로 하는 생태시민성과 함께, 원주민을 비롯한 브라질 사회의 모든 소외된 구성원의 전통과 문화, 정체성을 존중하고 온전한 시민으로 포용하는 포괄적 생태시민성의 개념을 발전시킬 수 있는가 하는 것이다. 원주민은, 그리고 그동안 은폐되거나 왜곡됐던 브라질의 모든 구성원은 브라질 사회의 지극히 ‘일상적인’ 요소이고, 그들이 온전한 시민으로 자리하

고 그들의 문화 예술적 전통뿐 아니라 그들의 모든 것이 브라질 사회의 형성에 참여하는 것이 인정될 때라야 탈식민적 브라질 정체성 건설이 가능하기 때문이다.

본고에서는 18세기부터 현재까지 뱀가뚜어의 지위와 의미 변화를 고찰하고 원주민 문제가 브라질과 라틴아메리카 연구에 있어 왜 현재적이고 미래의 기획에 유의미한지를 보여 주고자 했다. 새로운 정체성과 시민성 논의에 대해 체계적인 이론과 라틴아메리카 사회의 구체적 실천과 담론을 통해 깊이 있게 전개시키지 못한 것은 이 글의 한계이며, 후속 연구를 통해 탐구해야 할 과제로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 이 글이 원주민 언어의 공식화를 둘러싼 과거의 배경과 현재의 논의를 연결하고 국제적으로 일고 있는 패러다임 전환 움직임이라는 맥락에서 이 문제를 고찰함으로써 브라질의 원주민 문제에 대한 보다 활발한 학제적 연구가 이루어지는 데 기여할 수 있기를 기대한다.³⁰

30 논문의 발전을 위해 건설적인 비판과 조언을 해 주신 익명의 심사자들에게 깊이 감사드리며, 충분히 발전시키지 못하거나 미처 반영하지 못한 사항들은 후속 연구에서 충분한 숙고를 통해 다룰 계획이다.

참고문헌

- Borges, Luis C.(1996), “O nheengatu: uma língua amazônica,” *Papia*, Vol. 4, No. 2, pp. 44-55.
- Coelho, Mauro Cezar(2009), “Índios, negócios e comércio no contexto do Diretório dos Índios - Vale amazônico (1755-1798),” in: Alves, Moema Barcelar; Figueiredo, Aldrin Moura de. *Tesouros da memória: história e patrimônio no Grão-Pará. Belém: Ministério da Fazenda, Gerência Regional de Administração no Pará*, pp. 45-58.
- Cruz, Aline da(2011), *Fonologia e Gramática do Nheengatú: A língua geral falada pelos povos Baré, Warekena e Baniwa*, Netherlands Graduate School of Linguistics: LOT.
- Di Paolo, Pasquale(1986), *Cabanagem: A revolução popular da Amazônia*, Belém: Cejup.
- Diário Oficial da União, AM(2022),
file:///C:/Users/%EC%A4%91%EB%82%A8%EB%AF%B8%EC%97%B0
%EA%B5%AC%EC%86%8C/Downloads/diario_am_2022-01-12_completo.pdf
- Fausto, Boris(2006), *História do Brasil*, São Paulo: Edusp.
- Fernandes, Fernando Roque, “Diretório dos Índios,” InfoEscola,
<https://www.infoescola.com/historia/diretorio-dos-indios>
- Freire, José. R. B. and Luis C. Borges(2003), “Apresentação,” in José R. B. Freire and M. C. Rosa(Orgs.), *Línguas Gerais: Política linguística e Catequese na América do Sul no período colonial*, Rio de Janeiro: EdUERJ, pp. 7-10.
- Freire, Paulo(2015), *Pedagogia do oprimido*, São Paulo: Paz & Terra.
- Fuller, Claudia Maria(2011), “Os Corpos de Trabalhadores e a organização do trabalho livre na província do Pará (1838-1859),” *Revista Mundos do Trabalho*, Vol. 3, No. 6, julho-dezembro de 2011, pp. 52-66,
<https://pdfs.semanticscholar.org/66f5/b913fb9c170a1b1ca27f2a57468cff9ee061.pdf>
- Gadotti, Moacir(2001), “Pedagogia da terra: ecopedagogia e educação sustentável,” *Paulo Freire y la agenda de la educacion latino-americana en el siglo XXI*, CLASCO, Buenos Aires, pp. 81-122.
- Garcia, Elisa Frühau(2007), “O projeto pombalino de imposição da língua portuguesa aos índios e a sua aplicação na América meridional”, *Tempo* [online]. 2007, Vol. 12, No. 23, pp. 23-38,

- <https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200003>
- Gutiérrez, Francisco; Prado Cruz(2013), *Ecopedagogia e cidadania planetária*, São Paulo: Cortez Editora.
- Im, Doo Bin(2008), “Brasilui Eoneo Hyeonsilgwa Eoneo-Sahoijeok Pyeongyeone Gwanhan Yeongu”(Study on Linguistic reality of Brazil and linguistic-social prejudice in Brazil), *Iberoamérica*, Vol. 10, No. 1, pp. 261-294.
- Lefebvre, Henri(1994). *Sociology of Everyday Life*. Seoul: Hanul Academy.
- Moreira Neto, C. de A(1988), *Índios da Amazônia, de maioria à minoria(1750-1850)*, Petrópolis: Vozes.
- Noddings, Nel(2010), Nel Noddings-ui Gyoyukcheolhak(Philosophy of Education), Park, Chan Yeong(Trans.), Seoul: Academy Press.
- _____(2013). *Education and Democracy in the 21st Century*, Teachers College Press.
- Pereira, Jullie(2021), “Indígenas querem fundar a 1ª Academia da Língua Nheengatu”, Amazonia Real, <https://amazoniareal.com.br/academia-da-lingua-nheengatu/>
- Ribeiro, Darcy(2013), *Os índios e a civilização*, São Paulo: Global.
- Ricci, Magda(2007), “Cabanagem, cidadania e identidade revolucionária: o problema do patriotismo na Amazônia entre 1835 e 1840”, *Tempo* [online]. 2007, Vol. 11, No. 22, pp. 5-30, <https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000100002>
- Rodrigues, Aryon Dall’Igna(1996), “As línguas gerais sul-americanas,” *PAPIA – Revista de Crioulos de Base Ibérica*, Vol. 4, No. 2, pp. 6-18.
- Woo, Seok Gyun(Org.)(2021), *Orbis Tertius: Latin America Seokhakegae Deuneunda* (Listen from Latin American Intellectuals), Seoul: Greenbee.
- Yang, Eun Mi(2014), “Brasilui Ijung-eoneo Jeongchaek: Singmin Sidae Amazon Gongtongeeoneowa Gui Hyeondaejeok Buhwal,”(Brazil’s Policy of Bilingual Education: the Colonial Amazon’s General Language and Its Modern Revival), in Institution of Latin American Studies, Seoul National University, *Latin Americaui Hyeongseong: Gyohwangwa Hongjong(Ha)* (Formation of Latin America: Hybridism), Seoul: Hanul Academy, pp. 351-375.
- _____(2020), “The Birth and Expansion of Língua Geral Amazônica in the 16th-18th Centuries: From Indigenous Oral Language to the Language of Conquest”, *Asian Journal of Latin American Studies*, 2020 Vol. 33, No. 3, pp. 31-62.
- _____(2021), “Brasil Bukdongbu Bonito-siui Jayeongwon Injeong: Ingan-Biingan Saengte Gwangyemaekkiui Jaejeongnipgwa Saengtaesiminseong-ui

Geonseol,”(Recognition of Nature’s Right in the Municipality of Bonito of the Northeast Region, Brazil: reestablishment of human-non-human ecological relationships and the construction of ecological citizenship,” 2021 HK+ Joint Conference *Five Hundred Years of Encounter between the Cultures and Civilizations of the East and the West: Transnational Cooperation and Communication for Sustainable Development*.

_____(2022), “Reconhecimento dos Direitos da Natureza no Brasil: construindo o conceito e a prática de ecocidadania,” 2022 ILAS-HUFS HK+ 2nd International Conference *Implementing a New Paradigm in the Post-Covid 19 World: Earth Jurisprudence and Latin American’s Rights of Nature*.

News and websites

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, “No Pátio do Colégio, a certidão de nascimento de São Paulo”, 03/07/2008,

<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=303295>. Projeto de Lei N. 423/2021,

<https://revistacenarium.com.br/wp-content/uploads/2022/01/pl-033280.pdf>

Câmara dos Deputados, “Comissão aprova projeto que torna idioma indígena língua cooficial em municípios com aldeias,” 11/12/2019, Agência Câmara de Notícias,

<https://www.camara.leg.br/noticias/625266-comissao-aprova-projeto-que-torna-idioma-indigena-lingua-cooficial-em-municipios-com-aldeias/>

FFLCH, USP, <https://www.ffiich.usp.br/407>

FOIRN(2013), <https://foirn.org.br/>

FUNAI(2021), “UFSC aprova línguas indígenas como equivalentes a idioma estrangeiro para ingresso na pós-graduação”, 29/10/2021,

<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/ufsc-aprova-linguas-indigenas-como-equivalentes-a-idioma-estrangeiro-para-ingresso-na-pos-graduacao>(Search: 2022.01.15.).

G1(2006), “Município do Amazonas oficializa línguas indígenas,” G1,

<https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,AA1346303-5598,00-MUNICIPIO+DO+AMAZONAS+OFICIALIZA+LINGUAS+INDIGENAS.html>

_____(2021), “Línguas indígenas brasileiras podem ser utilizadas em smartphones Motorola”, 25/03/2021,

<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/03/25/linguas-indigenas-brasileiras-kaingang-e-nheengat-podem-ser-utilizadas-em-smartphones-mo>

torola.gh.html

IBGE(2021), <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/sao-gabriel-da-cachoeira.html>

Ministério do Meio Ambiente, “Línguas indígenas ganham reconhecimento oficial de municípios”, 11/12/2014, Agência Brasil,

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/linguas-indigenas-ganham-reconhecimento-oficial-de-municipios>

Mundo Educação, “Cabanagem,”

<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/cabanagem.htm>

Nação Mestiça – Movimento Pardo-Mestiço Brasileiro, “Diretório dos Índios,”

https://www.nacaomestica.org/diretorio_dos_indios.htm

Portal Ypadê, “Bonfim (RR), co-oficializa línguas indígenas Macuxi e Wapixana”, 11/06/2016,

<http://portalypade.mma.gov.br/noticias/346-bonfim-rr-co-oficializa-linguas-indigenas-macuxi-e-wapixana>

Senado Federal, “Reconhecimento do Tupi-Guarani como Língua Oficial”, IDEIA LEGISLATIVA, e-Cidadania,

<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=113708>

Article Received: 2022. 03. 29

Revised: 2022. 04. 11

Accepted: 2022. 04. 26

Propostas Pedagógicas: Estudo de Material Didático Autêntico em Aulas de PLA.*

Melissa Rubio dos Santos**

Dankook University

ABSTRACT

Pedagogical Proposals: Study of Authentic Didactic Material in Portuguese as Additional Language: This article aims to discuss teaching and learning process of Portuguese as an additional language taught through project-based learning about Portuguese Language and Brazilian Culture for Korean students in higher education. Thus, in this article it is proposed the presentation and discussion of project learning developed for the classes which were targeted at an audience of students at the advanced and upper advanced levels in the Portuguese-Brazilian Studies Department, College of Foreign Languages, at Dankook University in 2020 and 2021. This research proposes an analysis on constructing Foreign Language teaching units, which were based on authentic materials and tested at Portuguese as an Additional Language classes in a non-immersion context in higher education.

Keywords: Portuguese as an additional language, teaching, Brazilian culture, literacy, cultural transits/Português como língua adicional, ensino, cultura brasileira, alfabetização, trânsitos culturais

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre o processo de ensino-aprendizagem de português brasileiro ao ter como ponto de partida a análise de materiais didáticos autênticos desenvolvidos para projetos de

* The present research was supported by the research fund of Dankook University in 2020.

** Dos Santos, Melissa Rubio is a Assistant Professor, Department of Portuguese-Brazilian Studies at Dankook University, Korea(melrubio@gmail.com)

ensino aplicados em aulas de Português como Língua Adicional destinadas a estudantes universitários sul-coreanos. Este artigo apresenta-se como resultado do projeto de pesquisa intitulado “*Propostas pedagógicas: estudo de material didático autêntico em aulas de PLA*.” (Pedagogical proposals: study of authentic didactic material in portuguese as additional language.), aprovado pelo fundo de pesquisa da Universidade Dankook (2020학년도 단국대학교 대학연구비 지원 연구).

Logo, ao transcorrer deste artigo, serão apresentados os pontos nodais dos projetos de ensino delineados para as disciplinas Conversação Português Avançado II e Mídia Português, bem como os efeitos identificados no processo de ensino-aprendizagem ao observar a recepção por parte do público-alvo: estudantes dos níveis avançado e avançado superior do Departamento de Estudos Luso-Brasileiros, na Faculdade de Línguas Estrangeiras da Universidade Dankook.

Cabe destacar que, para o processo de elaboração dos materiais didáticos a serem utilizados nos projetos de ensino das disciplinas citadas, foram selecionados somente materiais autênticos, sendo estes pertencentes a gêneros textuais diversos, tais como reportagem, entrevista, texto informativo, etc. Sendo assim, as unidades didáticas desenvolvidas para as disciplinas Conversação Avançado II e Mídia Português contemplavam materiais audiovisuais, visuais e textuais, tendo sido estes escolhidos com a finalidade de explorar um amplo espectro de materiais autênticos ao longo da condução das unidades didáticas. Ademais, os projetos de ensino não se restringiam ao aprendizado via contato de materiais linguísticos, visto que os projetos também tinham como foco a apresentação e a reflexão de tópicos da cultura brasileira, com o intuito de promover uma reflexão intercultural, uma vez que esta se mostra uma pertinente abordagem no ensino de português como língua estrangeira. Para a elaboração do projeto de ensino foram consideradas as seguintes questões norteadoras: Como apresentar ao aluno elementos da cultura brasileira em um contexto de não-imersão linguística e cultural? Qual critério tomar no que tange à escolha do tema para uma determinada unidade didática? Quais materiais poderiam ser melhor compreendidos pelos alunos? E quais seriam os pontos mais obscuros para a compreensão do material em língua estrangeira? De que forma poderiam ser apresentados os materiais autênticos para os alunos? Quais são os requisitos necessários para a

compreensão do texto estudado em aula? Quais seriam os resultados do processo de leitura e discussão dos textos autênticos da unidade didática em aula? Portanto, para a construção do material didático destinado aos projetos de ensino foram consideradas cinco etapas, sendo elas introdução ao tema, detalhamento do tema, discussão de elementos gramaticais, compreensão de tópicos de semântica e de pragmática e, por fim, estudo cultural comparativo.

SOBRE PROJETOS DE ENSINO COM BASE EM MATERIAIS AUTÊNTICOS PARA AULAS DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA ADICIONAL (PLA).

Ao considerar a seleção de materiais para a elaboração de uma unidade didática de uma aula de Português como Língua Adicional (PLA), o docente deve eleger a tipologia textual que será utilizada em aula, sendo assim, ele deve decidir qual caminho irá tomar em sua jornada como educador no que tange à origem dos materiais, ou seja, ele pode priorizar o uso de materiais didáticos baseados em textos não-autênticos ou pode decidir por preparar materiais didáticos que apresentem textos autênticos como base. A primeira opção apresenta uma certa estabilidade em relação ao material, visto que os textos não-autênticos são construídos de forma a expor determinados elementos linguísticos e a proporcionar a organização e a visualização dos tópicos discutidos em uma aula de forma mais sistematizada. Por outro lado, o uso de textos autênticos na construção de materiais didáticos levam a um desafiador percurso no processo de ensino-aprendizagem, o qual demanda especial participação do docente e do aluno. Os materiais autênticos podem ser definidos como materiais não adaptados ou não produzidos para o uso exclusivo em contexto de ensino de língua (Berwald, 1986). Neste sentido, ao utilizar, em sala de aula, textos produzidos que têm como destinatários falantes nativos da língua estrangeira, os quais remetem situações reais de fala, Ana Amélia de Carvalho chama a atenção para a potência dos materiais autênticos, visto que estes aproximam o estudante da língua estrangeira ao ilustrar situações reais de usos da língua no contexto cultural de origem, os quais instigam o estudante a “aprender a usar expressões dentro de determinados contextos e a absorver dados sócio-culturais imprescindíveis a

um bom desempenho linguístico” (1993, 119). Cabe ressaltar a importância da abordagem e do estudo da língua considerando o contexto no aprendizado da língua estrangeira. De acordo com Margarete Schlatter, o uso de materiais autênticos em aula de língua estrangeira se justifica por não apresentar a língua estrangeira fora de seu contexto, pois: “o uso da língua é sempre socialmente situado: levando em conta a complexidade e a diversidade das diferentes situações de comunicação, o educando deverá estar preparado para poder adaptar-se às diferentes situações de comunicação na LE das quais quer (e poderá) participar” (2009, 15). Neste sentido, o uso de textos autênticos na elaboração de materiais didáticos mostra-se como uma pertinente forma de ter contato com a língua estrangeira. Apesar da grande contribuição do uso de materiais autênticos para a prática de ensino de PLA, deve ser descrito o cenário escasso de fortuna crítica sobre ensino de Português como Língua Adicional com base em materiais autênticos no contexto do ensino superior da Coreia do Sul. Até o momento, foi publicado um pequeno número de pesquisas que têm como foco a discussão sobre ensino baseado em materiais autênticos, sendo elas Bortolini (2010) Bulla; Bortolini; Andrighetti; Schlatter (2011), Ponciano. Longordo (2015), Rubio dos Santos (2020).¹ Portanto, diante desse cenário de pesquisas precedentes, tornou-se necessário encontrar aporte teórico em estudos sobre o ensino de Inglês como Língua Adicional baseados em materiais autênticos para que fosse possível fomentar a reflexão do tema ao longo da presente pesquisa.²

1 Bortolini, L. S. (2010), Empréstimos lexicais no português do Brasil: análise de ocorrências em textos jornalísticos.. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies, Vol. 7, pp. 253-280.

Bulla, G. S. ; Bortolini, L. S. ; Andrighetti, G. H. ; Schlatter, M. (2011), . Seminário de música brasileira na aula de português língua adicional: análise interacional da construção conjunta da aprendizagem. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies, Vol. 8, pp. 223-258.

Ponciano, I.; Longordo, M. (2015), O Exame Celp-Bras: representações da cultura brasileira nos Elementos Provocadores. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies, No.3 Vol.12, pp. 129-147.

Rubio dos Santos, M. (2020), Ensino-aprendizagem de Português Brasileiro: Reflexões sobre Práticas de Ensino de Português como Língua Adicional no Ensino Superior na Coreia do Sul. Latin America Studies Association of Korea, Vol. 33, pp. 53-68.

2 Berwald, J-P (1987), Teaching foreign languages with realia and other authentic materials, ERIC Q&A, Washington. Sardinha, A. P. B. (1999), Beginning Portuguese corpus linguistics: exploring a corpus to teach Portuguese as a foreign language. Delta, Vol.15, No 2.

Poderia ser afirmado que os textos autênticos proporcionam uma dimensão real da língua, visto que através do contato com estes recursos é possível apresentar a língua estrangeira de forma a amplificar suas facetas através do estudo de variados usos da língua estrangeira em uma determinada comunidade linguística. Ou seja, os materiais didáticos baseados em textos autênticos podem compreender diversas materialidades e gêneros textuais, tais como texto escrito e texto áudio visual, tendo como exemplos texto informativo, reportagem de revista ou de jornal, entrevista, textos literários, canção, vídeo, etc. Destaca-se a importância de explorar uma diversidade de gêneros textuais em sala de aula, uma vez que estes podem ser compreendidos “como práticas sócio-históricas, isto é, vinculados à vida cultural e social das pessoas” (Marcuschi, 2003). Neste viés, quando são utilizados textos autênticos em sala de aula, pode ser fomentada uma leitura ampla mapeando os elementos linguísticos ao mesmo tempo em que é promovida uma prática social em língua estrangeira. De acordo com Marcuschi (2003), a noção de gênero textual remete aos usos e às práticas sociais, sendo estes descritos como “textos materializados que encontramos em nossa vida diária e que apresentam características sociocomunicativas por conteúdos, propriedades funcionais, estilo e composição característica” (2003, 23). Portanto, esta aproximação do aluno com a língua estrangeira, realizada a partir do contato com o material linguístico e do processo de compreensão da língua em seu uso, pode ser descrito como uma prática mediadora, a qual mostra-se pertinente para uma proposta de ensino que vise o ensino de língua e de cultura associados.

Deve ser apontado outro ponto pertinente para a construção do projeto de ensino: os gêneros do discurso. A presença deste no planejamento do projeto de ensino mostra-se fulcral pelo fato deste conceito ser aquele que coloca em relevo o papel desempenhado pelos diferentes usos da língua relacionados às práticas sociais, uma vez que são utilizados diferentes fragmentos da língua através de gêneros do discurso, tendo sido estes produzidos em variadas situações de atividades humanas, ou seja, diferentes

tipos de discurso são utilizados para um determinado evento, situado em um contexto linguístico, levando em consideração determinados agentes, receptores e enunciados em jogo. De acordo com o pesquisador e teórico Mikhail Bakhtin, deve ser observado o papel de destaque do enunciado, visto que este “reflete as condições específicas e as finalidades de cada uma dessas esferas, não só por seu conteúdo (temático) e por seu estilo verbal, ou seja, pela seleção operada nos recursos da língua — recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais —, mas também, e sobretudo, por sua construção composicional” (1997, 279). Logo, a respeito do termo gênero do discurso, é importante observar a natureza do enunciado e as particularidades de gênero, de forma a evitar limitantes leituras que ignoram o pertinente vínculo entre a língua e a vida. (Bakhtin, 1997). Nesta linha de pensamento, o teórico russo destaca: “A língua penetra na vida através dos enunciados concretos que a realizam, e é também através dos enunciados concretos que a vida penetra na língua. O enunciado, portanto, situa-se no cruzamento excepcionalmente importante de uma problemática”. (Bakhtin, 1997, 282). Sendo assim, ao considerar este escopo teórico para a realização do projeto de pesquisa e, em específico, a construção dos materiais didáticos para as disciplinas Conversação Português Avançado II e Mídia Português, considero como basilar os conceitos de gênero do discurso e material autêntico no que se refere à posição teórica e à metodologia empregada, os quais conduziram a escolha do tema, a seleção de textos, como também a abordagem utilizada na prática de ensino a ser relatada neste artigo.

SOBRE OS PROJETOS DE ENSINO DESENVOLVIDOS PARA AS DISCIPLINAS CONVERSAÇÃO PORTUGUÊS AVANÇADO II E MÍDIA PORTUGUÊS.

Nesta seção serão apresentados os projetos de ensino desenvolvidos para as disciplinas Conversação Português Avançado II e Mídia Português no Departamento de Estudos Luso-Brasileiros, na Faculdade de Línguas Estrangeiras da Universidade Dankook e aplicados em sala de aula nos

semestres 2020/2, 2021/1 e 2021/2. Primeiramente, cabe apresentar uma breve discussão teórica sobre a realização de projetos de ensino. De acordo com Fernando Hernández (2014), o conceito de perspectiva educativa de projetos de trabalho (PEPT) poderia ser definido como “uma visão a respeito das relações pedagógicas e do aprendizado por meio do diálogo e da indagação” (p. 65). Neste sentido, a proposta de ensino por projetos visa construir o ambiente educativo como um espaço no qual, “um projeto em que jovens, crianças, educadores e famílias encontrem seu lugar para aprender. (2014, 66). O autor também ressalta a importância dessa prática que foca na heterogeneidade e promove os diálogos, sendo portanto, a perspectiva educativa de projetos de trabalho (PEPT) vista como “uma perspectiva educativa que não segue o que é hegemônico e dominante na educação, que agora é guiado pelos resultados de provas padronizadas, confundindo, novamente, instrução com educação” (2014, 66). Neste sentido, a pedagogia por projetos apresenta vantagens para o processo de ensino-aprendizagem no âmbito do ensino de Português como Língua Adicional, visto que esta metodologia promove a reflexão e o pensamento crítico do estudante. Logo, podem ser apontados como principais efeitos de um aprendizado via projetos: “1) valores de solidariedade, respeito e tolerância, 2) capacidades cognitivas e 3) pensamento crítico de opções ideológicas (questiona uma visão única da realidade – decompõe a representação em seu processo produtivo) e, portanto, desenvolve um olhar global da realidade” (SELBACH, SARMENTO, 2015, 5).

Cabe ressaltar que os três projetos de ensino que foram desenvolvidos para as disciplinas Conversação Português Avançado II e Mídia Português seguiram as seguintes etapas: introdução ao tema, detalhamento do tema, discussão de elementos gramaticais, compreensão de tópicos de semântica e de pragmática e, por fim, estudo cultural comparativo. Conforme indicado anteriormente, as unidades didáticas tiveram como base textos autênticos de variadas materialidades e gêneros textuais, ou seja, variações entre texto escrito e material audiovisual, promovendo o estudo de gêneros textuais, tais como texto informativo, reportagem, entrevista em vídeo entre outros.

Tabela 1. Detalhamento dos textos autênticos utilizados na unidade didática do projeto de ensino para a disciplina Conversação Avançado II (2020/2).

PROJETO DE ENSINO “Conhecendo o Brasil” (2020/2)- Tema “Variações do português brasileiro”.				
DISCIPLINA	NÍVEL/ANO			
Conversação Avançado II	Avançado Superior/3o ano			
TEXTO AUTÊNTICO	GÊNERO TEXTUAL	TIPO DE TEXTO	HABILIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS	ELEMENTOS LINGÜÍSTICOS EM DESTAQUE
1. Mapa do Brasil (Fonte: Brasil Escola)	Mapa	Descritivo	-Leitura de imagens. -Comparação de dados. -Explorar conhecimento geográfico do Brasil.	Estruturas verbais em Presente do Indicativo e Pretérito Perfeito para realizar a leitura da imagem e atividade “Discussão”.
2. Texto enciclopédico sobre o Brasil (Fonte: Brasil Escola)	Texto informativo	Descrito Expositivo	-Leitura. -Comparação de dados. -Explorar conhecimento geográfico e geopolítico do Brasil.	Estruturas verbais em Presente do Indicativo. Leitura de números e unidades de medida (m, km, km ²) e porcentagem. Estudo de vocabulário sobre geografia: território, população, clima, bioma, etc.
3. Vídeo “Sotaques do Brasil”	Vídeo palestra	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar	Variações dos róticos (Fonema 'R'): 'r'

(Fonte: Superinteressante)			diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa. -Estudo de variação linguística histórica.	retroflexo, 'r' de falantes de origem italiana e 'r' carioca-fricativa velar. 'S' → 'S' → palatalização do /S/, vulgo 's' chiado. 'T' e 'D' → palatalização.
4. Vídeo Jornal Hoje- Sotaques do Brasil e gírias. (Fonte: Série “A Língua que a gente fala”, Jornal Hoje, Rede Globo)	Vídeo reportagem+ entrevista	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa. -Discussão sobre preconceito linguístico e uso de norma culta.	Variações da língua portuguesa: Usos da língua informal e língua culta (formal). Estudo de gírias: “É nois”, “veio”, “mano”.
5. Vídeo “Diferenças de sotaques”. (Fonte: Série “A Língua que a gente fala”, Jornal Hoje, Rede Globo)	Vídeo reportagem+ entrevista	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa. -Discussão sobre preconceito linguístico e uso de norma culta.	Variações do fonema /S/: 'S' chiado. Exemplos de falantes na cidade do Rio de Janeiro (RJ), Belém (PA) e Florianópolis (SC).
6. Vídeo Masterchef Brasil-Profissão	Vídeo reportagem	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar	Variações dos róticos (Fonema 'R'): 'r'

nais Temporada 3- Episódio 1 (Fonte: Band)			diferentes sotaques brasileiros.	retroflexo, 'r' de falantes de origem italiana e 'r' carioca- fricativa velar. S' → palatalização do /S/ 'T' e 'D' → palatalização.
7. Vídeo “Diferenças entre a variação brasileira e a portuguesa” (Fonte: Série “A Língua que a gente fala”, Jornal Hoje, Rede Globo)	Vídeo reportagem+ entrevista	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa- português brasileiro e português europeu. -Discussão sobre preconceito linguístico e uso de norma cult.	Variações entre português europeu e português brasileiro: uso de pronomes obliquos, elisão (omissão de fonema ou sílabas). Variações dos róticos (Fonema 'R'): 'r' retroflexo, 'r' de falantes de origem italiana e 'r' carioca- fricativa velar. S' → palatalização do /S/ 'T' e 'D' → palatalização.
8. Vídeo Sotaque nordestino (Fonte: TV Senado- Série Língua Portuguesa)	Vídeo reportagem+ entrevista	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa. -Discussão sobre preconceito linguístico e	Exemplificações dos dialetos regionais da língua portuguesa no Brasil: 1. Variações dos fonemas e da entonação nas regiões nordeste (Bahia, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do

			uso de norma culta.	Norte), norte (Pará, Rondônia), sudeste (Rio de Janeiro, Minas Gerais), Centro-oeste (Goiás, Distrito Federal-Brasília) e sul (Rio Grande do Sul). 2. Estudo de vocabulário e gírias regionais.
--	--	--	---------------------	--

CASO DE ESTUDO- PROJETO DE ENSINO DISCIPLINA CONVERSAÇÃO PORTUGUÊS AVANÇADO II 2020/2.

Apresento o primeiro caso de estudo, um projeto de ensino desenvolvido para a disciplina Conversação Português Avançado II, a qual tem como público-alvo alunos do nível avançado superior, alunos do terceiro e quarto anos. O tema desta unidade temática é “Conhecendo o Brasil”. É importante declarar que foram preparados dois projetos de ensino sobre a mesma temática, os quais foram aplicados em diferentes anos, ou seja, 2020 e 2021, com tópicos de estudo distintos devido à demanda do contexto de aula remota devido à pandemia covid-19. O projeto de ensino desenvolvido para o semestre 2020/2 tinha como foco de estudo as variações do português brasileiro, bem como as diferenças entre o português brasileiro e o português europeu. Este tópico foi selecionado pelos alunos que cursavam a disciplina, devido ao fato de grande parte já havia experienciado o intercâmbio no Brasil ou em Portugal nos anos 2018 e 2019. Esta experiência dos alunos com a língua portuguesa em contexto de imersão no período de intercâmbio fez com que fosse possível abordar tal tópico sobre fonética e explorar diversos materiais de compreensão oral nas aulas de conversação, mesmo que estas tenham sido realizadas em sistema de ensino remoto via plataforma Zoom.

Em relação às etapas do projeto de ensino, a primeira etapa realizada foi 'introdução ao tema', tendo sido o primeiro passo a realização de uma atividade pré-tarefa com o apoio de um mapa do Brasil, de forma a promover

uma contextualização do tema, tendo como ponto de partida os dados sobre o Brasil que os alunos já conheciam. Para a atividade de introdução ao tema foram utilizados textos informativos de apresentação de informações básicas do Brasil, tais como capital, território, população, economia, clima, etc, sendo estes textos publicados em enciclopédias e similares (figura 1).³

A segunda etapa do projeto foi o detalhamento do tema, o qual teve como principal texto autêntico utilizado uma série de reportagens sobre as variações da língua portuguesa no Brasil, intitulada “A Língua que a gente fala”, realizada pelo Jornal Hoje do canal de televisão Rede Globo. A partir do estudo dessas reportagens em vídeo foi possível discutir com os alunos os elementos visuais do vídeo, as diferentes percepções da língua falada, como também as diferenças entre as peculiaridades do português brasileiro e do português europeu. Cabe destacar que, ao longo dessa atividade de compreensão foi estimulada a discussão e a participação ativa dos alunos, o que proporcionou uma coleta de elementos gramaticais que foram obscuros para os alunos, de forma a explorá-los detalhadamente nas aulas subsequentes. A etapa seguinte destinou-se à apresentação de tópicos de semântica e de pragmática selecionados pela docente, considerando o nível de proficiência dos alunos. E, por fim, foi proposto aos alunos a realização de um estudo cultural comparativo. Num primeiro momento, foi realizado um estudo comparativo em aula focalizando nos elementos discutidos baseados no repertório dos alunos. O projeto de ensino foi encerrado com uma atividade realizada pelos alunos que compreendia numa pesquisa sobre as regiões do Brasil apresentando cinco tópicos obrigatórios e um adicional à escolha do grupo. O projeto teve como produto final vídeos elaborados em grupos, apresentando as regiões do Brasil sorteadas. Sendo assim, todos os grupos deveriam apresentar em seus vídeos os seguintes tópicos obrigatórios: 1. Informações geopolíticas, 2. Informações históricas. 3. Cultura e gastronomia; 4. Música tradicional, festas típicas e eventos folclóricos e 5. Principais atrações turísticas. Ademais, os alunos poderiam eleger um ou dois tópicos adicionais, sendo eles 1. sotaques e variações do português e 2. culinárias regionais, tal como pode ser visto no gráfico abaixo (figura 2).⁴

3 Ver Figura 1. Material didático desenvolvido para o projeto de ensino para a disciplina Conversação Avançado II-As regiões do Brasil: Atividade introdutória.

4 Figura 2. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II-As regiões do Brasil.

Conforme pode ser visto no gráfico (figura 2), todos os alunos que prepararam vídeos informativos sobre as regiões do Brasil apresentaram os dois tópicos adicionais: 1. sotaques e variações do português e culinárias regionais, entretanto, dois grupos não conseguiram obter pontuação máxima na avaliação no que se refere à abordagem do tópico 1. sotaques e variações do português, no caso os grupos da região Centro-Oeste e região Norte. De acordo com o relato dos próprios alunos, o estudo de materiais focalizando nas variações do português destas duas regiões em específico apresentavam dificuldade devido ao desconhecimento ou pouco contato com materiais linguísticos das regiões citadas. Ademais, muitos desses alunos não tiveram experiência de imersão nessas regiões do Brasil, ou seja, as variações mais familiares aos alunos ainda são as variações do português brasileiro das regiões Sudeste, Sul e Nordeste devido às experiências de intercâmbio, viagens a turismo ou materiais disponíveis na mídia.

Caso de estudo- Projeto de ensino disciplina Conversação Português Avançado II 2021/2.

segundo caso de estudo, é o projeto de ensino para a disciplina Conversação Português Avançado II no semestre 2021/2 intitulado “Conhecendo o Brasil”. Diferentemente do tópico sobre sotaques brasileiros e variações do português presente na unidade didática de 2020/2, o tópico de estudo escolhido foi imigração no Brasil, multiculturalidade e culinária brasileira, considerando o público-alvo que não teve experiência de intercâmbio devido às limitações recorrentes na era pandêmica em 2020 e 2021.

Tabela 2. Detalhamento dos textos autênticos utilizados na unidade didáticas do projeto de ensino para a disciplina Conversação Avançado II (2021/2).

PROJETO DE ENSINO “Conhecendo o Brasil” (2021/2)- Tema:	
DISCIPLINA	NÍVEL/ANO
Conversação	Avançado

Gráfico de avaliação qualitativa da presença dos tópicos obrigatórios e tópicos adicionais no produto final (vídeo sobre a região do Brasil sorteada).

<i>Avançado II</i>	<i>Superior/3o ano</i>			
TEXTO AUTÊNTICO	GÊNERO TEXTUAL	TIPO DE TEXTO	HABILIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS	ELEMENTOS LINGÜÍSTICOS EM DESTAQUE
1. Texto enciclopédico sobre a imigração no Brasil (Fonte: Brittanica Escola)	Texto informativo	Descritivo Expositivo	-Leitura. -Explorar conhecimento histórico, geográfico e geopolítico do Brasil. -Reflexão sobre multiculturalidade.	Estruturas verbais em Presente do Indicativo e Pretérito Imperfeito. Advérbios e locuções de tempo. Estudo de vocabulário sobre processo de imigração.
2. Vídeo “Imigração europeia no Brasil no século XIX.” Fonte: Canal Multi Rio “Imigração no Brasil no Segundo Reinado 1 Tempo de Estudar”	Vídeo palestra	Descritivo Expositivo	-Compreensão oral -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Discussão sobre variações da língua portuguesa. -Estudo da variação linguística histórica. -Discussão sobre igualdade racial.	Verbos em Pretérito Perfeito e Subjuntivo. Modalizadores de tempo e espaço. Variações dos róticos (Fonema 'R'): 'r' retroflexo, 'r' de falantes de origem italiana e 'r' carioca- fricativa velar. 'S' → palatalização do /S/, vulgo 's' chiado. Estudo de gírias “irada”.
3. Texto “Como os	Texto informativo	Descritivo	-Estudo e discussão das	Estruturas verbais em

imigrantes influenciaram a culinária brasileira. (Fonte: Sp da Garoa).		Expositivo	influências dos povos imigrantes para a culinária do Brasil. -Estudo dos hábitos alimentares dos brasileiros. -Conversação sobre as percepções sobre a culinária de influência de imigrantes no Brasil.	Presente do Indicativo, Pretérito Perfeito, Pretérito e Imperfeito do Subjuntivo. Comparativos e advérbios de tempo. Estudo de vocabulário específico sobre alimentação e culinária.
4. Vídeo “Identidade Gastronômica Brasileira por Ricardo Maranhão” Fonte: Ministério da Cultura do Brasil -Mapa da Cachaça”.	Vídeo entrevista	Expositivo	-Compreensão oral -Introdução ao tema gastronomia nacional. -Estudo das culinárias regionais brasileiras.	Verbos Presente do Indicativo, Pretérito Perfeito e Gerúndio. Articuladores: tempo, modo, intensidade. Conjunções. Comparativos. Expressões.
5. Texto “Brasil tem mistura de tradições e culturas em sua culinária” Fonte: G1 Globo.com)	Texto informativo	Descritivo Expositivo	-Estudo das culinárias regionais. -Estudo de vocabulário de alimentos e pratos típicos do Brasil. -Conversação sobre as percepções sobre a culinária de influência de	Estruturas verbais em Presente do Indicativo, Pretérito Perfeito e Pretérito Imperfeito do Subjuntivo, Comparativos e advérbios de tempo. Estudo de vocabulário

			imigrantes no Brasil.	específico sobre alimentação e culinária.
6. Vídeo “Comidas típicas brasileiras.	Vídeo com legenda	Informativo	-Conhecer os pratos típicos brasileiros através de imagens. -Conversação sobre as percepções sobre da culinária brasileira tradicional.	-Vocabulário específico da culinária brasileira.
7. Mapas do Brasil (Fonte: IBGE, Ministério do Turismo, Brasil Escola)	Mapa	Descritivo	-Leitura de imagens. -Comparação de dados. -Explorar conhecimento geográfico do Brasil através dos temas: regiões do Brasil, clima, bioma (vegetação), divisão geoeconômica, economia e turismo).	Uso de estruturas verbais em Presente do Indicativo e Pretérito Perfeito para realizar a leitura da imagem e atividade “Discussão”. Estudo de vocabulário sobre geografia: território, população, clima, bioma, PIB, etc.
8. Documentário “Mundo à mesa” episódio Brasil (Fonte: TV Gazeta)	Vídeo entrevista+ palestra	Expositivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Introdução ao tema gastronomia nacional.	Verbos Presente do Indicativo, Pretérito Perfeito e Gerúndio. Articuladores de tempo, modo, intensidade. Conjunções. Comparativos.

			-Estudo das culinárias regionais brasileiras.	Expressões.
9.Vídeos sobre as principais festas do Brasil: a Festa Junina e a Festa do Divino: Vídeo 1 -Festejos Juninos – Caruaru/PE -Publicado no Canal “Ministério do Turismo do Brasil” ; Receita de canjica doce-Delícias do Brasil – Ministério do Turismo do Brasil- Festas Juninas ; Festa do Divino Espírito Santo ; - Receita Doce de Espécie- Arte da Terra - Doce de espécie de Alcântara.	Video reportagem Vídeo entrevista	Informativo Injuntivo	-Compreensão oral. -Experenciar diferentes sotaques brasileiros. -Conhecer os pratos típicos brasileiros através de imagens. -Conversação sobre as percepções sobre da culinária brasileira tradicional. -Discussão sobre patrimônios culturais: festivais, festas religiosas e culinária tradicional.	Verbos Presente do Indicativo, e Pretérito Perfeito. Articuladores: tempo, modo, intensidade. Expressões regionais. Variação do português com foco em casos de variantes no nordeste do Brasil.

Para este projeto de ensino, a etapa introdução ao tema também compreendeu na realização de uma atividade pré-tarefa, questionando o que

os alunos já haviam estudado sobre o Brasil. Após esta atividade de contextualização do tema, foi realizada uma atividade de introdução ao tema que apresentou textos informativos sobre o Brasil originados de enciclopédias, tal como o primeiro projeto de ensino relatado (Disciplina Conversação Avançado II 2020/2).⁵

Na segunda etapa do projeto, o detalhamento do tema, foi selecionada uma diversidade de gêneros textuais para que fosse possível proporcionar aos alunos uma experiência mais amplificada de usos da língua portuguesa. Logo, foram explorados em aula textos informativos, reportagem em vídeo, entrevista, vídeo receita, canção, entre outros. Nesta unidade temática foi apresentado aos alunos o tema identidade brasileira a partir do recorte a questão da diversidade cultural. Sendo assim, foram abordados gêneros do discurso que discutiam os seguintes temas: imigração no Brasil, multiculturalidade, culinária brasileira, festivais e festas tradicionais. Destaca-se a receptividade positiva do gênero textual vídeo nas aulas: o estudo sobre culinária brasileira a partir de um documentário sobre gastronomia no Brasil chamada “Mundo à mesa” do canal de televisão TV Gazeta foi apontado pelos alunos como uma forma dinâmica e viva de conhecer a culinária brasileira devido ao fato deste explorar diferentes regiões do país. Os alunos declararam que, uma vez que não foi possível ter a experiência de intercâmbio no Brasil e ter contato com a cultura brasileira, o estudo do vídeo foi apontado como uma interessante forma de ter contato com a cultura brasileira. Cabe ressaltar a importância das atividades que tinham como tema imigração no Brasil e a multiculturalidade, as quais foram essenciais para a compreensão da história do Brasil, a diversidade étnica e cultural, bem como a riqueza e heterogeneidade da culinária brasileira. Considerando esse aspecto, foi feita uma pesquisa com os alunos para questionar sobre o seu conhecimento a respeito da identidade brasileira, considerando a história de imigração no Brasil, a diversidade cultural e a heterogeneidade da culinária brasileira (Ver figuras 4, 5 e 6).⁶

5 Ver figura 3.

6 Ver figura Figura 4. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II-As regiões do Brasil (2021/2)-Gráfico sobre compreensão de multiculturalidade.

Figura 5. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II-As regiões do Brasil (2021/2)-Gráfico sobre conhecimento de movimentos migratórios no Brasil.

Figura 6. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II-As regiões do Brasil

Retomo a discussão da etapa final do projeto de ensino. Tal como foi realizado no primeiro projeto de ensino “Conhecendo o Brasil” em 2020/2, foram seguidas as etapas discussão do texto, elementos gramaticais e compreensão de tópicos de semântica e de pragmática tendo como contexto os textos estudados em aula. Neste projeto de ensino também foi realizada uma atividade de pesquisa sobre as regiões do Brasil como etapa final, tendo sido a região do Brasil a ser trabalhada em cada grupo decidida via sorteio. Conforme foi realizado no projeto de ensino da disciplina Conversação Avançado II em 2020/2, os alunos deveriam apresentar os cinco tópicos obrigatórios⁷ e escolher tópicos adicionais: 1. imigração e a história e 2. a imigração e a culinária brasileira. Para esta atividade, os alunos eram convidados a explorar a história e a influência dos imigrantes na culinária brasileira nos projetos de vídeo em grupo. Esta demanda foi bem recebida pelos alunos, visto que todos os grupos apresentaram tanto o tópico adicional “Imigração e a história”, como o tópico adicional “A imigração e a culinária brasileira”. No que se refere à avaliação dos alunos, os tópicos apresentados foram bem desenvolvidos, provavelmente o motivo seja o fato dos alunos já terem realizado um estudo prévio do tema nas aulas da disciplina ao longo de cinco semanas, o que proporcionou aos alunos uma introdução ao tema e a reflexão a partir das aulas. O gráfico abaixo indica a avaliação dos grupos no projeto final da disciplina.⁸

Caso de estudo- Projeto de ensino disciplina Português Mídia 2021/1.

Por fim, o terceiro caso de estudo se refere ao projeto de ensino realizado para a disciplina Mídia Português. Esta disciplina tem como principal objetivo proporcionar aos alunos o desenvolvimento das habilidades de escuta e de compreensão oral através de áudios e vídeos em língua portuguesa. O

(2021/2)- Gráfico sobre compreensão de multiculturalidade e influência na culinária brasileira.

7 Informações geopolíticas; Informações históricas. 3. Cultura e gastronomia; 4. Música tradicional, festas típicas e eventos folclóricos; 5. Principais atrações turísticas

8 Ver figura 7. Avaliação dos tópicos estudados no Projeto de Ensino “Conhecendo o Brasil” 2021/2

público-alvo desta disciplina são alunos de níveis avançado e avançado superior. A unidade didática a ser discutida é a unidade intitulada “A Padaria no Brasil” aplicada em sala de aula no semestre 2021/1. Para a construção dessa unidade didática foram selecionados os gêneros textuais texto informativo, fotos e reportagem em vídeo, os quais estão descritos na tabela 3 a seguir.

Tabela 3. Detalhamento dos textos autênticos utilizados nas unidades didáticas dos projetos de ensino para a disciplina Português Mídia (2021/1).

PROJETO DE ENSINO “A padaria no Brasil” (2021/1)				
DISCIPLINA	NÍVEL/ANO			
Mídia Portuguesa	Avançado e Avançado Superior/3o e 4o anos			
TEXTO AUTÊNTICO	GÊNERO TEXTUAL	TIPO DE TEXTO	HABILIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS	ELEMENTOS LINGÜÍSTICOS EM DESTAQUE
1. Imagens de padarias no Brasil (Fonte: Revista Sabores do Sul) e na Coreia (Fonte: SPC Magazine, Visit Jeju).	Fotografia	Descritivo	-Leitura de imagens.	-Vocabulário específico da culinária (campo panificação).
2. Texto “Qual a origem das padarias?” (Fonte: webiste Hypeness).	Texto informativo	Descritivo	-Leitura. -Estudo e discussão dos hábitos alimentares. -Comparação entre a cultura brasileira e a cultura	Verbos em Presente do Indicativo e Pretérito Perfeito. Articuladores de tempo. Expressão “..nosso de cada

			coreana	dia” Usos de diminutivo “pãozinho”, “quentinho”.
3.Vídeo “Padaria, o pão nosso de cada dia” (Fonte: Canal do youtube Rodrigo Leitão).	Vídeo reportagem+ entrevista	Descrito Expositivo	-Compreensão oral. -Estudo dos hábitos alimentares dos brasileiros. -Conversação sobre as percepções sobre a padaria no Brasil e os aspectos culturais do hábito alimentar e de consumo.	Estruturas verbais em Presente do Indicativo, Pretérito Perfeito, Pretérito Imperfeito do Subjuntivo E Gerúndio. Comparativos e advérbios de tempo. Estudo de vocabulário específico sobre alimentação e hábitos de consumo alimentares. Articuladores.

A primeira etapa, a introdução ao tema, explorou duas atividades: uma atividade de pré-tarefa que contextualizava através de recursos visuais (fotos) os hábitos de consumo alimentar, em específico alimentos de padaria no contexto cultural dos alunos, no caso, a Coreia do Sul. Já, a segunda atividade, teve como base um texto informativo sobre a história do pão e da padaria. Na realização dessa atividade, os alunos contribuíram positivamente para a discussão. A seguir, alguns relatos de alunos quando questionados sobre o hábito de consumir pão e ir à padarias na atividade 1- Leitura do texto “Qual a origem das padarias?”⁹:

“Na Coreia, o hábito de comer pão começou há pouco tempo.

9 Ver Figura 8. Material didático desenvolvido para o projeto de ensino para a disciplina Mídia Português 2021/1-“A Padaria no Brasil”.

Antigamente, o pão não era comum no café da manhã.” Aluno A do 4o ano.

“Quando eu fiz intercâmbio no Brasil, eu comia pão fresco todos os dias. Os brasileiros gostam de comer pão francês toda manhã.” Aluna A do 4o ano.

“Eu não gosto de pão. Desculpa. Eu só como arroz. A maioria dos coreanos gosta de comer arroz no café da manhã.” Aluno B do 3o ano.

“Eu acho que na Coreia as pessoas preferem comer pão baguette e pão de leite no café da manhã. Os pães especiais, como o de creme ou salsicha são comuns para o lanche ou almoço.” Aluno C do 3o ano.

Para a segunda etapa do projeto foi destinado o estudo do texto autêntico reportagem em vídeo, intitulada “Padaria, o pão nosso de cada dia” produzida por Rodrigo Leitão e veiculada em seu canal do youtube. Para esta disciplina foram exploradas atividades de compreensão oral e também a discussão sobre hábitos alimentares e perfis de consumo no Brasil. Logo, a partir do estudo do gênero discursivo entrevista foram realizadas as etapas discussão de elementos gramaticais e compreensão de tópicos de semântica e de pragmática. Na realização do estudo do material autêntico vídeo reportagem “Padaria, o pão nosso de cada dia”, os alunos apontaram os aspectos que chamaram a atenção para o hábito dos paulistanos de tomar o café da manhã em padaria, algo não muito comum na Coreia do Sul.

“Parece que os brasileiros costumam comprar vários tipos de pães, bolos, biscoitos e doces nas padarias. Também têm o costume de tomar café da manhã na padaria. Porque é um local para comer um pão delicioso e tomar um café na companhia de amigos e da família.” Aluna A do 3o ano.

“Os brasileiros vão à padaria para tomar café da manhã e encontrar os amigos e fazer reuniões de trabalho. Já os coreanos vão ao café para encontrar os amigos e conversar sobre trabalho.” Aluno D do 4o ano.

“A padaria do Brasil tem um buffet no café da manhã! Tem muitos

tipos de pães, bolos, biscoitos, sanduíches, doces, frutas, sucos, café, chá. É muito diferente da padaria aqui na Coreia.” Aluna B do 3o ano.

“Eu não sei bem. O conceito da padaria de São Paulo é diferente das padarias do Brasil. As padarias que vi no vídeo têm um espaço para consumir os alimentos, como um café. Também tem alimentos como uma loja de conveniência.” Aluno D do 4o ano

“É interessante os pratos especiais. Cada padaria tem um tipo de pão ou biscoito especial. Eu queria visitar para experimentar todos.” Aluna C do 4o ano.

A última etapa a ser realizada no projeto foi o estudo cultural comparativo, na qual os alunos prepararam um relato pessoal sobre as suas experiências com as padarias em seu país e também ao redor do mundo. Esta tarefa foi bem recebida pelos alunos, pois muitos deles apontaram o hábito dos brasileiros de visitar padarias ser semelhante à realidade deles na Coreia do Sul. O estudo do vídeo proporcionou uma experiência positiva de compreensão oral e de estudo semântico. Apesar de relatarem dificuldade com a velocidade da fala, o estudo do vídeo com diversas repetições e auxílio na compreensão permitiram que o estudo fosse realizado positivamente em aula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do percurso de realização do projeto de pesquisa de ensino que tinha como objetivo a construção de unidades didáticas com base em textos autênticos para as disciplinas Conversação Avançado II e Mídia Português, mostrou-se essencial ter como ponto de partida a análise do contexto dos alunos, o qual se configurava como um contexto de não-imersão linguística e cultural. Sendo assim, a escolha por utilizar materiais autênticos nas aulas de língua estrangeira foi um diferenciador no processo de contato com a língua portuguesa, visto que estes proporcionaram aos alunos ter um contato plural com a língua durante o estudo dos projetos de ensino apresentados em unidades didáticas.

No caso do projeto de ensino da disciplina Conversação Português

Avançado II 2020/2, a experiência de ensino-aprendizagem dos alunos girou em torno do estudo de fonemas e variações do português brasileiro, o qual tinha como foco desenvolver habilidades de compreensão oral e conversação, uma vez que o material possibilitou ter um contato mais próximo com as diversas formas de fala do português brasileiro.

Já, no caso do projeto de ensino da disciplina Conversação Português Avançado II 2021/2, a experiência de ensino teve como proposta discutir aspectos da cultura brasileira tendo como ponto de partida elementos da história do Brasil, em especial, a imigração e a culinária brasileira. O tema principal do material era discutir a multiculturalidade no Brasil e a riqueza da culinária brasileira que se apresenta como um exemplo de heterogeneidade por suas culinárias regionais. Neste projeto, o foco não se centrava somente para os aspectos linguísticos, mas ia além, propunha a discussão de elementos importantes da cultura e da identidade do povo brasileiro. Já, diferentemente dos projetos da disciplina Conversação Português Avançado II, o projeto de ensino da disciplina Mídia Português propôs aos alunos um movimento de encontro ao outro: conhecer os aspectos da cultura brasileira para que fosse possível compreender a sua realidade, a sua cultura. O projeto de ensino teve como foco o estudo de caso de hábitos de consumo alimentares e de sociabilidade no Brasil a partir do recorte 'padaria'. Este material, portanto instigou os alunos a explorarem uma longa reportagem em vídeo para aprimorar a compreensão oral, bem como conhecerem uma realidade diferente para refletir sobre o seu próprio país.

Neste sentido, pode ser afirmado que os projetos de ensino foram além do aprendizado via contato de elementos linguísticos, pois fomentaram a discussão de tópicos da cultura brasileira e da cultura coreana, o que instigou uma reflexão intercultural. A respeito do processo de aprendizado, Fernando Hernández declara que “aprender está relacionado à elaboração de uma conversação cultural, na qual se trata de dar sentido (na medida em que se conecte com as perguntas que deram origem aos problemas que abordamos e com as indagações que os sujeitos se colocam sobre si mesmos e o mundo) e de transferi-lo para outras situações.” (2004, 3). Ao considerar a preparação de materiais para o ensino de língua estrangeira, o docente pode optar por ensinar aspectos gramaticais e semânticos quando apresenta textos desafiantes aos alunos, em

um processo simultâneo de estudo de língua e vida, um processo que permite explorar um tema próximo ou não da realidade do aluno, uma vez que esta leitura instiga o transitar entre o mundo cultural do aluno e o mundo cultural da língua estrangeira em aprendizado, o qual pode proporcionar uma gama infinita de diálogos e reflexões no processo de ensino-aprendizagem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bakhtin, m. (1997), *Estética da criação verbal*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira(trans) Martins Fontes.
- Berwald, J-P. (1987), *Teaching foreign languages with realia and other authentic materials*. ERIC Q&A, Washington.
- Bortolini, L. S. (2010), *Empréstimos lexicais no português do Brasil: análise de ocorrências em textos jornalísticos.. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies*, Vol. 7, pp. 253-280.
- Bulla, G. S. ; Bortolini, L. S. ; Andrighetti, G. H. ; Schlatter, M. (2011) , *Seminário de música brasileira na aula de português língua adicional: análise interacional da construção conjunta da aprendizagem. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies*, Vol. 8, pp. 223-258.
- Carvalho, ana amélia. (1993). “Materiais Autênticos no ensino das Línguas Estrangeiras”. *Revista Portuguesa de Educação*, Vol 6, No.2, pp. 117-124 Minho: Universidade do Minho.
- Hernández, f. (2004), *Os projetos de trabalho: um mapa para navegantes em mares de incertezas. Projeto - Revista de Educação: projetos de trabalho*. Vol. 3, No. 4, pp. 2-7.
- Marcuschi, l. A. (2001), *Letramento e oralidade no contexto das práticas sociais e eventos comunicativos*. Signorini i. (org.), *Investigando a relação oral/escrito e as teorias do letramento*. Mercado de Letras, pp. 23-50.
- Oura, G. K. (2001), *Authentic task-based materials: Bringing the real world into the classroom*. Sophia Junior College Faculty Bulletin, pp. 65-84.
- Ponciano, l.; Longordo, M. (2015), *O Exame Celpe-Bras: representações da cultura brasileira nos Elementos Provocadores. Po'leutukal-beu'lajil Yeon'gu / Portuguese-Brazilian Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 129-147.
- Rubio dos Santos, M. (2020), *Ensino-aprendizagem de Português Brasileiro: Reflexões sobre Práticas de Ensino de Português como Língua Adicional no Ensino Superior na Coreia do Sul. Latin America Studies Association of Korea*, Vol. 33, pp. 53-68.
- Sardinha, A. P. B. (1999), *Beginning Portuguese corpus linguistics: exploring a*

- corpus to teach Portuguese as a foreign language. *Delta*, Vol.15, No 2.
- Schlatter, M. (2009), O ensino de leitura em língua adicional na escola: uma proposta de letramento. *Calidoscópio*, Vol. 7, No. 1, pp. 11-23.
- Selbach, H. V.; Sarmiento, S. (2015), A Pedagogia de Projetos de Hernández e a Pedagogia Crítica de Freire como possibilidades para uma Educação Humanizadora. *VI Congresso Internacional de Educação: educação humanizadora e os desafios éticos na sociedade pós-moderna, Anais do VI Congresso Internacional de Educação*, v. VI. Santa Maria, pp.1-10.
- Welp, a. K. S.; Kirsch, W.; Sarmiento, S. (2014), Entrevista com o Professor Fernando Hernandez. *Revista Bem Legal*, Vol.4, No. 1, pp. 65-72.

FIGURAS

Figura 1. Material didático desenvolvido para o projeto de ensino para a disciplina Conversação Avançado II- As regiões do Brasil: Atividade introdutória.

 단국대학교 DANKOOK UNIVERSITY	외국어대학 포르투갈 (브라질)어과 DEPARTAMENTO DE PORTUGUÊS- ESTUDOS BRASILEIROS PROFESSORA MELISSA RUBIO 고급포르투갈어 회화 2- CONVERSAÇÃO PORTUGUÊS AVANÇADO II
--	---

UNIDADE 3
AS REGIÕES DO BRASIL

DISCUSSÃO

- 1) O que você sabe sobre as regiões do Brasil?
- 2) Quais regiões do Brasil você conheceu? Quais cidades do Brasil você já visitou?

1. Você conhece as regiões do Brasil?



Figura 2. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II- As regiões do Brasil. Gráfico de avaliação qualitativa da presença dos tópicos obrigatórios e tópicos adicionais no produto final (vídeo sobre a região do Brasil sorteada).

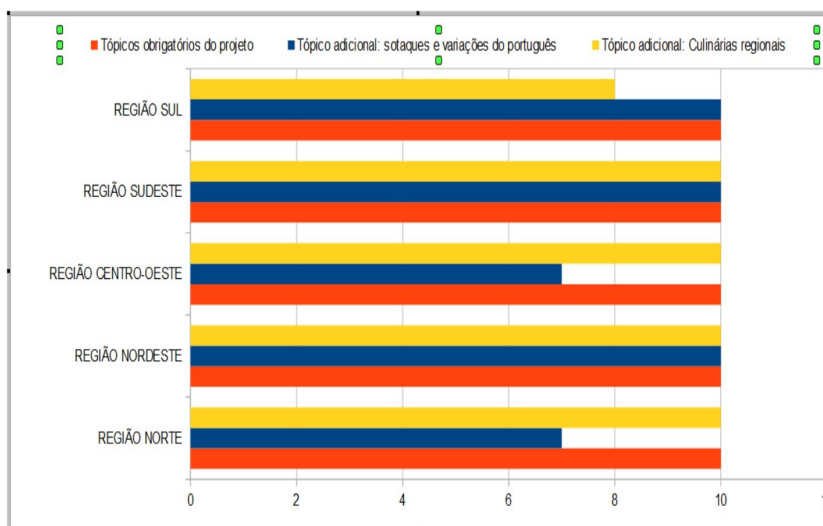


Figura 3. Material didático desenvolvido para o projeto de ensino para a disciplina Conversação Avançado II (2021/2) As regiões do Brasil: atividade sobre imigração no Brasil



UNIDADE 5

REGIÕES DO BRASIL

A IMIGRAÇÃO NO BRASIL

Nesta unidade, nós iremos estudar sobre a história e a cultura brasileira a partir da imigração, culinária e festivais.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é descrito como um país multicultural. Ao longo da história do Brasil, o país recebeu imigrantes de vários continentes: Europa, África, Oriente Médio e Ásia.

a. Você sabe quais são os povos que imigraram para o Brasil do século XVII ao século XX?
1500

2. Leia abaixo o texto sobre a Imigração do Brasil publicado no website Brittanica escola:

Fonte: <https://escola.britannica.com.br/artigo/imigra%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil/487840>
(Texto adaptado)

Introdução

Imigrante é aquele que entra em um país que não é o seu com o objetivo de aí viver. A imigração acontece, portanto, quando pessoas saem de seu país natal e se estabelecem em outro.

A imigração no Brasil tem três momentos. Na prática, começou em 1530, com a chegada dos portugueses, que tinham o objetivo de colonizar — ou seja, ocupar — o território. Os africanos trazidos como escravos chegaram nessa época. A partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa, há um segundo momento, quando imigrantes suíços se estabeleceram no Rio de Janeiro, graças a um acordo entre Portugal e Suíça. Mas, oficialmente, a imigração só pode ser considerada a partir da Independência do Brasil, em 1822. Até então, as leis portuguesas proibiam a entrada de estrangeiros no país.

Figura 4. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II - As regiões do Brasil (2021/2) -Gráfico sobre compreensão de multiculturalidade.

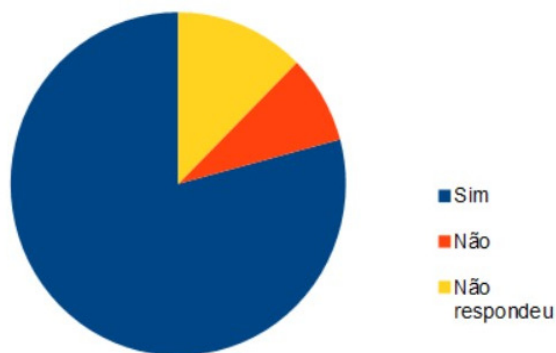


Figura 5. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II - As regiões do Brasil (2021/2) - Gráfico sobre conhecimento de movimentos migratórios no Brasil.

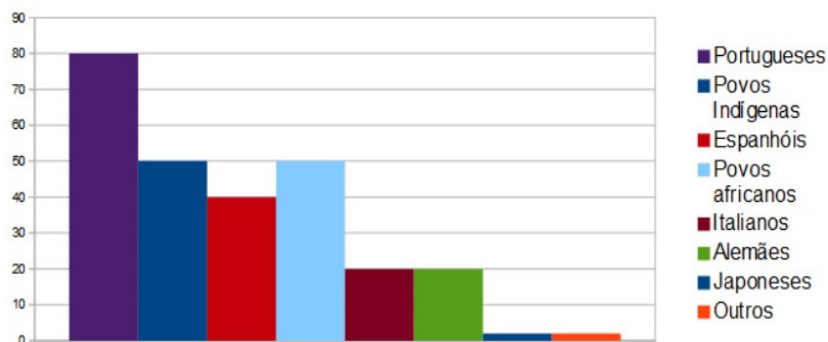


Figura 6. Projeto de ensino disciplina Conversação Avançado II - As regiões do Brasil (2021/2) - Gráfico sobre compreensão de multiculturalidade e influência na culinária brasileira.

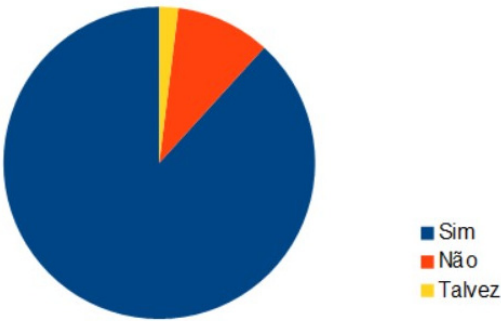


Figura 7. Avaliação dos tópicos estudados no Projeto de Ensino “Conhecendo o Brasil” 2021/2

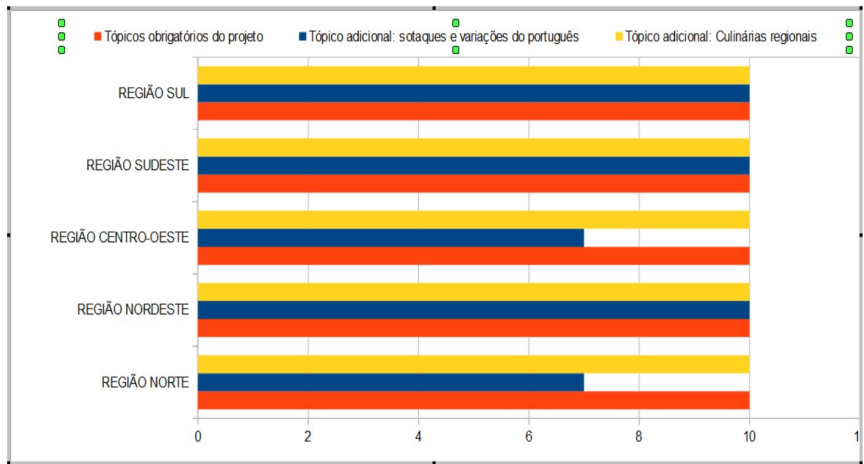
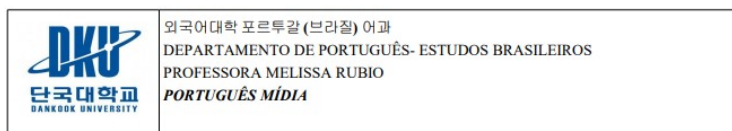


Figura 8. Material didático desenvolvido para o projeto de ensino para a disciplina *Mídia Português 2021/1- “A Padaria no Brasil”*.



UNIDADE 2- Padaria no Brasil

1. Leia o texto abaixo sobre a história da padaria publicado no website Hypheness.

Fonte: <https://www.hypeness.com.br/2015/09/qual-e-a-origem-das-padarias/>

Qual a origem das padarias? (Texto adaptado) Por Mari Dutra

Acordar pela manhã com um pão quentinho esperando por você é um daqueles prazeres que fazem a alegria de quase qualquer um. Chega a ser engraçada a forma como essa mistura de ingredientes simples pode fazer diferença no café da manhã. Mas você alguma vez pensou sobre como aquele pãozinho foi parar na sua mesa? Não estamos falando apenas do momento em que ele saiu da padaria, mas da própria origem destes locais.

É claro que a história das padarias é também uma história sobre o pão. Mas o alimento é tão antigo que mesmo os historiadores não sabem precisar a data de seu surgimento. Estima-se que tenha sido há cerca de 12 mil anos, na região da Mesopotâmia, onde hoje se localiza o Iraque. Porém, uma descoberta de 2010 coloca em cheque essa procedência: sinais de amido encontrados em pedras de moer de mais de 30 mil anos sugerem que o alimento possa ser bem mais antigo do que imaginamos.

Mesmo assim, é importante lembrar que os primeiros pães eram bem diferentes do que conhecemos hoje: feitos de farinha misturada ao fruto do carvalho, eles eram achatados, duros e secos. Para comê-los, era preciso lavá-los diversas vezes com água fervente, para tirar o amargor. Depois disso, os pães eram assados sobre pedras quentes ou debaixo de cinzas. Essa técnica foi usada até cerca do ano 7.000 a.C., quando os egípcios passaram a usar os primeiros fornos de barro para assar pães – e aí a coisa melhorou bastante.

Article Received: 2022. 03. 06

Revised: 2022. 04. 07

Accepted: 2022. 04. 26